

MARIA CONCEIÇÃO MONIZ AMARAL DE CASTRO RAMOS

**OS PROCESSOS DE AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO
À LUZ DAS TEORIAS DE REGULAÇÃO SOCIAL**

O CASO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO EM PORTUGAL

**Dissertação apresentada para obtenção do Grau de
Doutor em Ciências da Educação/Área Educação e
Desenvolvimento pela Universidade Nova de Lisboa,
Faculdade de Ciências e Tecnologia**

Orientador: Professora Doutora Maria Teresa Ambrósio

LISBOA 2001

Nº de arquivo

Copyright

À memória de meu Pai, à minha Mãe e Irmãos.

Ao João António e ao João Paulo.

A todos os meus Amigos.

AGRADECIMENTOS

Ao concluir este trabalho quero agradecer, em primeiro lugar, à Professora Doutora Maria Teresa Ambrósio, cuja companhia pessoal e intelectual foi para mim um estímulo permanente.

Sem a sua rigorosa e pedagógica orientação, sem as suas sugestões, sem a sua disponibilidade para acolher as minhas dúvidas e hesitações e sem a sua persistente confiança na minha liberdade de investigar, este trabalho não teria sido possível.

Tenho igualmente um dever de gratidão para com a Faculdade de Ciências e Tecnologia, instituição que me acolheu, designadamente para com os seus órgãos científicos e directivos.

Aos colegas e amigos que me acompanharam ao longo deste percurso, desejo também expressar o meu reconhecimento pela colaboração e ajuda que, de uma forma ou de outra, constituíram contributos inestimáveis, facilitando a elaboração deste trabalho.

Os meus agradecimentos vão igualmente para as personalidades que se dispuseram a fornecer dados indispensáveis e decisivos sobre os quais me foi possível trabalhar nesta investigação.

Agradeço ainda à Luísa Herdeiro, colega e amiga, que se dispôs, pacientemente, a rever o texto e à Nazaré Escobar que partilhou comigo preocupações e me ajudou na organização documental das Fontes.

RESUMO

Como se opera a regulação dos Sistemas Educativos nas sociedades contemporâneas, no quadro das democracias avançadas, face a uma pesada herança dos modelos burocráticos de organização e administração e à prática secular de regulação administrativa?

Para tentar trazer alguns esclarecimentos novos a esta questão que hoje se coloca com pertinência à governabilidade das políticas sociais, procura-se analisar o caso português das políticas públicas de Educação, à luz das teorias de regulação social.

Este objectivo tornou necessária várias abordagens dos processos de autonomia e de desconcentração/descentralização à escala do espaço nacional e regional autónomo.

A abordagem histórico-administrativa permitiu caracterizar o modelo tradicional e identificar os traços dominantes da regulação orgânica e funcional dos modelos dogmáticos weberianos.

A leitura crítica da inovação e mudança, à luz das macro teorias de mudança social, bem como das correntes de pensamento da ciência política, das ciências da educação e da administração e gestão tornaram possível apreender a emergência de um quadro dinâmico de regulação das políticas educativas.

A análise da intencionalidade política de actores políticos confirmou a configuração de um modelo que admite a participação social como instrumento de regulação.

O tratamento interactivo do conjunto de dados obtidos pela análise documental e pelo inquérito por entrevista, permitiu identificar como mudanças significativas novas ordens locais, processos de concertação educativa em instâncias de mediação autárquica e de regulação extra-escolar e a constituição de dois subsistemas de regulação autónoma regional.

Considera-se que a presença da tendência pesada do modelo tradicional, que a investigação igualmente mostrou, reforça a importância das abordagens pluridisciplinares para a compreensão das continuidades e rupturas dos modelos de regulação da Administração da Educação.

Palavras chave:

Políticas Educativas, Processos de Autonomia e Descentralização, Regulação Social, Participação Social, Concertação Educativa, Modernização Reflexiva, Intencionalidade Política dos Actores .

ABSTRACT

How can the regulation of Educational Systems be operated in today's societies within advanced democracies, having behind it a heavy heritage through bureaucratic models of organisation and administration and a century-old practice of administrative regulation?

In order to give some answers to the pertinent subject of social policy governance, the Portuguese case of public educational policy was analysed by the light of social regulation theories.

Several approaches have been made to study the autonomy and the centralisation /decentralisation processes on the scale of the national and the regional space.

The historical-administrative approach allowed us to identify the traditional model with its main characteristics in the organic and functional regulation of weberian dogmatic models.

The critical reading of innovation and transformation, based on theoretical standpoints of the social change macro-theories as well as on several thought trends in political, educational administration and management sciences made us possible to understand the emergency of a dynamic legal framework of educational policy regulation.

The analysis of actors' political intentionality confirmed a new model in which the social participation as a regulation instrument is allowed.

The interactive treatment of the data picked up from document analysis and inquiry (interviews) enabled us to identify new local orders, social education dialogue and negotiation processes with Local Administration and the civil society represented in a extra-scholar instance, as well as the constitution of two regional regulation subsystems.

We believe that the presence of the heavy trend of the traditional model, also showed by research, illustrates and reinforces the potential that multidisciplinary approaches have for research in educational settings and their relevance to understand the continuities and ruptures of regulating educational administration.

Key-words:

Educational Policy, Decentralisation and Autonomy Processes, Social Regulation, Social Participation, Education Social Dialogue, Reflexive Modernization, Actors' Political Intentionality

RÉSUMÉ

Comment la régulation des Systèmes Éducatifs s'opère-t-elle au sein des sociétés contemporaines dans le cadre des démocraties les plus développées, en tenant compte d'un lourd héritage des modèles bureaucratiques d'organisation et d'administration et de la pratique séculaire de régulation administrative?

En essayant d'apporter quelques nouveaux éclaircissements à cette question qui se pose aujourd'hui avec pertinence à la gouvernabilité des politiques sociales, on cherche à analyser le cas portugais des politiques publiques d'Éducation sous la perspective des théories de la régulation sociale.

Cet objectif a rendu nécessaire plusieurs approches des processus d'autonomie et de déconcentration/décentralisation dans le contexte national et régional autonome.

L'approche historique-administrative a permis de caractériser le modèle traditionnel et d'identifier les traits dominants de la régulation organique et fonctionnel des modèles dogmatiques weberiens.

La lecture critique de l'innovation et du changement dans le cadre des macro théories e du changement social et des courants de pensée de la science politique, des sciences de l'Éducation et d'Administration et de Gestion, ont rendu possible l'appréhension de l'émergence d'un cadre dynamique de régulation des politiques éducatives.

L'analyse de l'intentionnalité politique des acteurs politiques a assuré la configuration d'un modèle qui permet la participation sociale comme un outil de régulation.

Le traitement interactif de l'ensemble des données obtenues à travers l'analyse du corpus de documents et l'enquête par des entretiens a permis d'identifier en tant que transformations significatives de nouveaux ordres locaux, de nouveaux processus de concertation éducative en des instances de participation locale et de régulation extra-scolaire et encore la formation de deux sous-systèmes de régulation régionale autonome.

On trouve que la présence de la lourde tendance du modèle traditionnel, que la présente recherche a montré aussi, a renforcé l'importance de la focalization pluridisciplinaire pour la compréhension des continuités et des ruptures des modèles de régulation de l'Administration de l'Éducation.

Mots-clé:

Politiques Éducatives; Processus d'Autonomie, et de Décentralisation; Régulation Sociale; Participation Sociale; Concertation Éducative; Modernisation Réflexive; Intentionnalité Politique des Acteurs.

SIMBOLOGIA E NOTAÇÕES

Siglas utilizadas

AD	Aliança Democrática
ANMP	Associação Nacional dos Municípios Portugueses
ASE	Acção Social Escolar
BM	Banco Mundial
CAE	Centro de Área Educativa
CCR	Comissão de Coordenação Regional
CDG	Conselho de Directores Gerais
CERI	Center for Educational Research and Innovation
CNE	Conselho Nacional de Educação
DAAP	Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento
DEB	Departamento de Educação Básica
DEGRE	Departamento de Gestão de Recursos Educativos
DEPGEF	Departamento de Programação e Gestão Financeira
DES	Departamento do Ensino Secundário
DESUP	Departamento do Ensino Superior
DG	Direcção Geral
DGAE	Direcção Geral de Administração Escolar
DGEBS	Direcção Geral dos Ensinos Básico e Secundário
DRAE	Direcção Regional de Administração Escolar
DREA	Direcção Regional de Educação do Alentejo
DREAL	Direcção Regional de Educação do Algarve
DREC	Direcção Regional de Educação do Centro
DREL	Direcção Regional de Lisboa
DREN	Direcção Regional do Norte
DREPA	Direcção Regional de Estudos e Planeamento
DRE	Direcção Regional de Educação
ECD	Estatuto da Carreira Docente

FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FLA	Frente de Libertação dos Açores
FLAMA	Frente de Libertação da Madeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAE	Gabinete de Assuntos Europeus
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento
GETAP	Gabinete do Ensino Técnico Artístico e Profissional
GGF	Gabinete de Gestão Financeira
GLAE	Gabinete de Lançamento e Acompanhamento do Ano Escolar
IASE	Instituto de Acção Social Escolar
IGAI	Inspecção Geral de Administração Interna
IGE	Inspecção Geral da Educação
IIE	Instituto de Inovação Educacional
INE	Instituto Nacional de Estatística
LAL	Lançamento do Ano Lectivo
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
MAPA	Movimento para a Autodeterminação dos Açores
ME	Ministério da Educação
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MEN	Ministério da Educação Nacional
MIP	Ministério da Instrução Pública
MPAT	Ministério do Planeamento e Administração do Território
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PG	Programa de Governo
PIDDAC	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PIPSE	Programa Interministerial para a Promoção do Sucesso Educativo
PMP	Plano de Médio Prazo
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
QCA	Quadro Comunitário de Apoio

RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RGA	Reunião Geral de Alunos
RGE	Reunião Geral de Estudantes
RGP	Reunião Geral de Professores
RIID	Rede de Investimentos em Infra Estruturas Desportivas
SEAM	Secretário de Estado Adjunto do Ministro
SEIP	Secretaria de Estado da Instrução Pública
SERE	Secretário de Estado da Reforma Educativa
SG	Secretaria Geral
SREC	Secretaria Regional da Educação e Cultura
SREAS	Secretaria Regional da Educação e Assuntos Sociais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama de processo 7.1	Gestão de Recursos Humanos – colocação de pessoal docente	245
Diagrama de processo 7.2	Gestão de Recursos Financeiros – preparação e atribuição do orçamento	246
Diagrama de processo 7.3	Gestão Pedagógica – estabelecimento de programas	247

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 3.1	Esquema de análise	87
Figura 7.1	Território e funcionamento (1913-1979) – Centralização	219
Figura 7.2	Reforma do Estado (1979) – Desconcentração I	219
Figura 7.3	Reforma Educativa (1989) – Desconcentração II, Descentralização e Autonomia	220
Figura 7.4	Configuração do modelo do sistema escolar na interface com a sociedade	225
Figura 9.1	Processo de regulação autónoma	291
Figura 9.2	Evolução do modelo: alargamento do número de anos de escolaridade	311
Figura 10.1	Evolução da visão e missão da SRE	331
Figura 11.1	Esquema de modelo de regulação entre níveis de administração	363
Figura 13.1	Circuito regulador fechado	440
Figura 13.2	Circuito regulador aberto	441

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 9.1	Escolarização nos Açores 1981	303
Gráfico 9.2	Escolarização nos Açores 1991	304
Gráfico 9.3	Evolução do investimento social	312
Gráfico 9.4	Evolução do investimento na Educação	313
Gráfico 10.1	Escolarização na Madeira 1981	340
Gráfico 10.2	Escolarização na Madeira 1991	340

ÍNDICE DE ORGANOGRAMAS

Organograma 6.1	Estrutura orgânica do Ministério dos Negócios do Reino (1901)	168
Organograma 6.2	Estrutura orgânica do Ministério da Instrução Pública (1913)	169
Organograma 6.3	Estrutura orgânica do Ministério da Instrução Pública (1914)	170
Organograma 6.4	Estrutura orgânica da Secretaria de Estado da Instrução (1918)	171
Organograma 6.5	Estrutura orgânica do Ministério da Instrução Pública (1919-1923)	172
Organograma 6.6	Estrutura orgânica do Ministério da Educação Nacional (1936)	173
Organograma 6.7	Estrutura orgânica do Ministério da Educação Nacional (1970)	178
Organograma 7.7	Estrutura orgânica do Ministério da Educação (1993)	237

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 2.1	Distribuição de poderes	58
Quadro 4.1	Pontos de convergência interpretativa dos autores	117
Quadro 6.1	Quadro evolutivo da reestruturação da Administração Central	197
Quadro 6.2	Ciclos e fases de desenvolvimento organizacional do ME	198
Quadro 7.1	Perfil de funcionamento do ME antes e depois de 1989	221
Quadro 7.2	Síntese dos traços de inovação e mudança	226
Quadro 7.3	Evolução do número de alunos	236
Quadro 7.4	Evolução do número de docentes	239
Quadro 7.5	Evolução do número de estabelecimentos de ensino	239
Quadro 7.6	Distribuição de pessoal dos Serviços Centrais do ME (1993)	240
Quadro 7.7	Distribuição por habilitações literárias	241
Quadro 7.8	Distribuição por antiguidade na categoria	241
Quadro 7.9	Distribuição por escalões etários	241
Quadro 7.10	Distribuição dos recursos humanos do DEGRE por serviço e grupo profissional	242
Quadro 9.1	Cronologia dos processos de Autonomia e Descentralização	292
Quadro 9.2	Taxas de analfabetismo	303
Quadro 9.3	Crescimento do sistema em 20 anos de Autonomia	305
Quadro 10.1	O ensino nos últimos censos	339
Quadro 10.2	Crescimento do sistema em 20 anos de Autonomia	342
Quadro 12.1	Síntese do processo de descentralização para as Autarquias Locais	417
Quadro 13.1	Evolução da importância das funções do CNE	430
Quadro 13.2	Nível de participação dos elementos do CNE	434

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO GERAL

1	Motivações pessoais	3
2	Pertinência do objecto de estudo	5
3	Estrutura do trabalho de investigação	7

I PARTE

CONTEXTOS DA PROBLEMÁTICA, ENQUADRAMENTO TEÓRICO E QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO

CAPÍTULO I

TENDÊNCIAS EVOLUTIVAS DAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS

	Introdução	15
1	Contexto geral das sociedades contemporâneas	16
2	Contextos económico e financeiro e capacidade de adaptação da Educação	21
	2.1 A economia virtual	22
	2.2 O trabalho e a estrutura de emprego	23
	2.3 O desemprego: novas razões, novo sentido	24
	2.4 Racionalidade das políticas sociais e educativas	25
	2.5 Racionalidade da governação da Educação	26
3	Contexto político e social: transformações institucionais e reinvenção do político	28
	3.1 Novas condições estratégicas e novas realidades políticas	29
	3.2 Fragmentação das sociedades e regionalismo	31
	3.3 Transformações institucionais e crise das instituições	32
	3.4 A emergência do sujeito	35
	3.5 Debate público e decisão política nas democracias avançadas	36
4	Perspectivas analíticas na investigação educativa: as teorias de mercado e a perspectiva pós-moderna	38
5	Consequências para a Educação: a reforma do pensamento educativo	40
	Conclusão	43

CAPÍTULO II

A ADMINISTRAÇÃO E OS ACTORES NO ORDENAMENTO JURÍDICO-NORMATIVO (1986-1993)

Introdução	47
1. Contexto cultural nas políticas de administração portuguesa	48
2. Contexto jurídico e administrativo da Educação (1986-1993)	51
2.1. O conceito jurídico e administrativo de descentralização/desconcentração e autonomia	51
2.2. Descentralização/desconcentração nas Ciências de Gestão	54
2.3. Descentralização/desconcentração no quadro jurídico e normativo da Administração	54
3. A redefinição de papéis e missão da Administração Central	59
4. A participação e os actores – dois conceitos em evolução	61
4.1. A substituição de papéis: de objectos e agentes a sujeitos e actores	63
4.2. Da cidadania representativa ao direito social de participação	65
5. Um novo quadro de referência para a regulação educativa	68
Conclusão	70

CAPÍTULO III

QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO E METODOLOGIA GERAL

Introdução	73
1 Questões teóricas e epistemológicas	78
1.1 A construção do caminho heurístico e as opções epistemológicas	78
1.2 O papel da teoria	83
1.3 O paradigma metodológico	85
2 Percorso heurístico da investigação empírica, procedimentos e métodos	87
2.1 Metodologia geral	87
2.2 Métodos e técnicas	91
2.3 Critérios e funções das entrevistas	92
Conclusão	94

CAPÍTULO IV

MUDANÇA SOCIAL, REGULAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Introdução	99
1. Perspectivas de interpretação da mudança social	100
2. O conceito de modernização reflexiva	103
3. A reinvenção do político	106
3.1. A nova ordem social e a reforma de racionalidade	107
3.2. A politização do local e do global	107
3.3. Da racionalidade inequívoca weberiana à noção de ambivalência	108
3.4. Realismo utópico e metamorfose institucional	109
4. A reinvenção da gestão	111
4.1. A centralidade do conhecimento e a emergência da responsabilidade social	112
4.2. Novos centros de organização política e descentralização	114
4.3. As organizações do consentimento e o federalismo organizacional	115
5. Teorias da Administração Educacional e mudança social	118
Conclusão	122

CAPÍTULO V

AS TEORIAS DE REGULAÇÃO SOCIAL

Introdução	125
1 A regulação económica e a regulação social: três eixos de diferenciação	127
1.1 Visão e conceito de sistema social	128
1.2 Natureza e formação das regras	129
1.3 O conceito e a importância do poder	131
2 A regulação social: processo social e teoria de análise	132
3 O actor social, as regras e a regulação	134
3.1 O actor social: constituição e conceito	134
3.2 As regras: origem, natureza e legitimidade	136
4 A regulação social como processo social	140
4.1 Tipologia das regulações: regulação autónoma, de controlo e conjunta	141

4.2 Limites da regulação conjunta	143
4.3 O conflito, a negociação e a regra	144
5 A desregulação	147
5.1 Principais processos de anomia	149
5.2 Consequências ou efeitos gerais dos processos de anomia	150
6 O paradigma de regulação social: aspectos de renovação e inovação	151
Conclusão	154

II PARTE

CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO E REGULAÇÃO ADMINISTRATIVA

Introdução	159
------------	-----

CAPÍTULO VI

AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA 2ª METADE DO SÉCULO XX

Antecedentes, princípios, contextos e traços gerais

Introdução	163
1. LEITURA HISTÓRICO-ADMINISTRATIVA: Da fundação à primeira reforma estrutural (1870-1971)	
1.1. Gênese e evolução da estrutura orgânica do Ministério da Educação	166
1.2. Evolução do funcionamento da Administração Central	175
2. LEITURA IDEOLÓGICO-CONCEPTUAL: Fundamentos e princípios das grandes reformas estruturais da segunda metade do século XX	
2.1. A reforma de 1971 – Consolidação do modelo burocrático	177
2.1.1. Centralização e concentração de poderes na Administração Central	177
2.2. A reforma de 1986-1989 e a transformação do modelo	185
2.2.1. Descentralização, participação e centralidade da escola	186
2.3. A nova visão da Administração	188
2.4. A reestruturação de 1993	194
2.4.1. Declínio do protagonismo da Administração Central	194
2.4.2. Racionalidade gestonária e compressão de estruturas	194
2.5. Ciclos e fases de organização da Administração Central	197

3. LEITURA SOCIO - POLÍTICA DA IMPORTÂNCIA DOS CONTEXTOS	
3.1. A racionalidade das reformas	198
3.2. Da democratização do ensino à democratização da administração	201
3.2.1. O contexto de desenvolvimento reformista dos anos 70 e o contexto democrático	201
3.2.2. Contextos socio-culturais e participação: da auscultação social como recurso à negociação político-partidária como método	205
Conclusão	211

CAPÍTULO VII

MODELOS DE ORDENAMENTO JURÍDICO E DE REGULAÇÃO:

LEITURA CRÍTICA DA INOVAÇÃO E MUDANÇA

Introdução	215
1 Autonomia e descentralização no sistema de administração escolar	217
1.1 O novo perfil de funcionamento	221
1.2 As novas formas de relação institucional	223
2 Do modelo à realidade – o comportamento da “máquina”	228
2.1 O funcionamento da administração central – desafios e reacções na adaptação à mudança	228
2.2 Organização de poderes e estratégias relacionais	229
3 Estrutura intencional e prática funcional – a persistência da herança cultural	234
3.1 Uma prática feita de inércias e reprodução de modelos, procedimentos e regras	235
3.2 Conservação do modelo: centralização de funções executivas e rotinas burocráticas	244
4 O mesmo sistema de informação e a mesma racionalidade instrumental	248
4.1 A consolidação de círculos viciosos burocráticos	249
4.2 Lógicas e pressupostos na mudança do modelo	252
Conclusão	254

CAPÍTULO VIII

O PAPEL E AS ESTRATÉGIAS DOS ACTORES: LEITURA DA INTENCIONALIDADE POLÍTICA DOS ACTORES SIGNIFICANTES

Introdução	257
1 Os actores significantes e a intencionalidade política	261
2 Intencionalidade política do primeiro actor: a lógica instituinte de mudança e a perspectiva idealista de realismo utópico	261
2.1 As estratégias de emancipação e o desequilíbrio do sistema: modelo intencional, objectivos e estratégias	264
2.2 Intencionalidade política do primeiro actor: a mobilização social e a participação	268
2.3 Condições de satisfação e causalidade intencional	271
3 Intencionalidade política do segundo actor: a modernização do sistema e a racionalidade gestonária	274
3.1 As estratégias de flexibilização das estruturas e a racionalização de recursos	274
3.2 Análise Interpretativa: Quadro de referências políticas e ideológicas: a gestão e a eficiência	277
3.3 Condições de satisfação e causalidade	277
Conclusão	279

III PARTE

OS PROCESSOS DE AUTONOMIA REGIONAL E A REGULAÇÃO AUTÓNOMA

Introdução	283
------------	-----

CAPÍTULO IX

O CASO DOS AÇORES: AUTONOMIA E DESENVOLVIMENTO

Introdução	295
1. Organização política da Educação: Visão e missão	300
2. Opções estratégicas: Educação e Cultura	302
3. O projecto educativo regional	306
3.1. Da política de infância à educação permanente	307

3.2. O alargamento da escolaridade num sistema em crescimento	309
3.3. Políticas de desenvolvimento	311
Conclusão	315

CAPÍTULO X

O CASO DA MADEIRA: SOCIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Introdução	321
1. Organização política da Educação - visão missão e estratégias	325
2. Opções estratégicas: Educação e Juventude	325
3. Políticas de Administração	334
4. O projecto educativo regional	337
4.1. Da política de ensino à política integrada de educação e juventude	337
4.2. Lógicas de crescimento, inovação e estratégia política	343
Conclusão	349

CAPÍTULO XI

DIVERSIDADE E IDENTIDADE DOS PROCESSOS DE AUTONOMIA

Introdução	353
1. A construção das autonomias e a estratégia dos actores	355
2. Estratégias de afirmação política: conflito e cooperação	355
3. Estratégia de afirmação regional e medidas experimentais	360
4. Dois subsistemas com regulação autónoma: aspectos comuns e singulares	364
5. LEITURA CRÍTICA E COMPREENSIVA DOS PROCESSOS DE AUTONOMIA	368
5.1. A comunidade, o projecto e a regulação autónoma	368
5.2. Os actores e as regras	371
5.2.1. A autonomia dos Actores	371
5.2.2. A racionalidade das regras	373
Conclusão	376

IV PARTE

INSTÂNCIAS MEDIADORAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E A SOCIEDADE

Introdução	381
------------	-----

CAPÍTULO XII

OS PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO E A MEDIAÇÃO AUTÁRQUICA

Introdução	387
1 ANÁLISE ESTRATÉGICA DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO PARA O PODER LOCAL	
1.1 O novo quadro jurídico-constitucional das Autarquias e as novas formas de relacionamento entre a Administração Central e Local	390
1.1.1 Os processos de descentralização	392
1.1.1.1 Génese e traços gerais	392
1.1.1.2 Evolução do processo: trajectórias e lógicas	396
1.2 A participação do Poder Local nas políticas educativas	399
1.2.1 Formas e modos: Partilha contratual, representatividade e parceria	399
1.2.2 A participação na perspectiva dos Actores: a via da negociação política – entre o bloqueio e o diálogo social	400
2 LEITURA CRÍTICA À LUZ DAS TEORIAS DE REGULAÇÃO SOCIAL	
2.1 Esboço de um modelo de participação local nas políticas educativas	403
2.2 A emergência da regulação social – a racionalidade das regras	404
2.3 A alteração do sistema de relações e a regulação social educativa	405
2.4 A autonomia dos actores, a negociação e a regra	407
3 Comparação entre os processos de autonomia e descentralização	410
3.1 Percurso e método	411
3.2 A descentralização política: uma teia urdida a partir do centro	413
Conclusão	415

CAPÍTULO XIII

INSTÂNCIAS DE CONCERTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Introdução	421
1 Os órgãos de consulta superior na regulação das políticas educativas	424
2 O Conselho Nacional de Educação e a regulação extra-escolar	426
2.1 Definição, composição e perfil	426
2.2 Representatividade e consenso	430
2.3 Lógica de funcionamento	432
2.4 Papel e funções	435
3 Participação e concertação educativa	437
4 A mudança de ciclo no modelo de regulação das políticas	439
5 O Conselho Nacional de Educação e a decisão política	442
Conclusão	444

CONCLUSÕES GERAIS

CONTINUIDADES E RUPTURAS NOS QUADROS DE GOVERNABILIDADE E DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO

1. História metodológica da investigação	447
2. Os paradigmas e as lógicas da investigação	449
3. A evolução do pensamento sobre a Educação e a Administração	450
3.1. A modernização do sistema	450
3.2. Uma nova relação entre a Administração da Educação e a sociedade: a participação social, os pactos e a contratualização	455
4. Um retrato feito da reflexão sobre traços e espaços configurativos	458
5. Nota final – Limites e perspectivas futuras	461

FONTES E BIBLIOGRAFIA

Fontes	467
Bibliografia	473

ÍNDICE DE AUTORES

Índice de autores	496
-------------------	-----

ANEXOS

Anexo I: Legislação consultada	507
1. Índice cronológico de legislação nacional	507
2. Índice cronológico de legislação regional	513
Anexo II: Bases jurídicas de desconcentração e descentralização	515
1. Desconcentração	517
2. Quadros de distribuição de competências	518
3. Descentralização	521
Anexo III: Inquérito por entrevista	523
1. Guiões	525
2. Protocolos	530
3. Considerações metodológicas	634
4. Grelhas de análise	638
Anexo IV: Programas de Governo e Planos de Médio Prazo Regionais	644
1. Transcrição de Programas de Governo da Região Autónoma dos Açores	648
2. Transcrição de Programas de Governo da Região Autónoma da Madeira	661
3. Planos de Médio Prazo e relatórios de Execução da Região Autónoma dos Açores	687
Anexo V: Tratamento estatístico de dados	691
1 1. Regiões Autónomas	693
2 2. Conselho Nacional de Educação	697

INTRODUÇÃO GERAL

INTRODUÇÃO GERAL

1. MOTIVAÇÕES PESSOAIS

Penso que não podemos saber com certeza as razões que, de facto, determinam as nossas escolhas. Poder-se-á talvez invocar o argumento de Aristóteles de que o homem faz o que gosta e gosta daquilo que conhece.

Admito-o como possível justificação desta escolha pessoal, na medida em que sempre nutri uma paixão pelo estudo e, de há uns anos a esta parte, o conhecimento da Educação, como sistema, me fascina.

Mas, provavelmente, parafraseando Ortega y Gasset¹ tal como os homens, as decisões têm também as suas circunstâncias.

É o caso presente em que várias circunstâncias terão contribuído para eleger a investigação como projecto de trabalho, quando em 1996, concluía a última comissão de serviço no Ministério da Educação e escolhia a regulação das políticas de Administração como objecto de estudo.

Se, há 25 anos, não tivesse sido eleita presidente do conselho directivo de uma escola secundária, para substituir uma gestão militar, em tempo de democratização da Administração, vivendo uma experiência de administração local;

Se, em 1979, não tivesse, pela primeira vez, tomado parte na reestruturação da Administração Central, desempenhando funções na base da pirâmide decisional como chefe de divisão e, enquanto tal, não tivesse despachado e informado superiormente milhares de processos, iniciando o conhecimento dos meandros da “máquina” administrativa;

Se, em 1981, não tivesse assumido responsabilidades, como directora regional de administração escolar, após a transferência de competências para a Região Autónoma dos Açores e não tivesse aí, adquirido a perspectiva global de administrar e gerir o sistema a nível regional (Educação: do pré-escolar ao superior e Cultura na vertente administrativa) e não tivesse mantido, por inerência de funções, um relacionamento institucional entre o local, o regional e a administração central;

E se, em 1988, não tivesse regressado à Administração Central como directora geral e participado no projecto da Reforma Educativa;

¹ Para este autor o dado essencial não é o cogito, mas eu penso e o mundo que eu penso em interacção: “Yo soy yo i mi circunstância.”

Ou se não tivesse feito parte do Conselho Nacional de Educação (1992-1996) e participado nas discussões sobre as políticas educativas;

Ou ainda se não tivesse integrado e coordenado grupos de trabalho, comissões negociadoras, ou chefiado e integrado delegações portuguesas à segunda reunião paritária da O.I.T. (1991) ou participado em conferências comunitárias (1991-1994), instâncias onde o diálogo e a negociação se praticam e valorizam como instrumento de decisão, dificilmente teria sido mais motivada a reflectir e investigar sobre os processos de autonomia e descentralização ou induzida a questionar a governabilidade dos sistemas educativos e a participação social.

Certamente esta experiência acumulada num percurso profissional que acompanha a evolução e a própria trajectória da Administração da Educação entre 1976-1996 terá convergido para despertar o interesse por esta problemática e para considerar, como hoje considero, que entre o conhecimento da realidade local, trazido pelo olhar micro da investigação e, o imaginário, apresentado por novos quadros legais, será desejável juntar a percepção macro dos processos de mudança, ainda que genericamente esboçada.

Estes factos ocorreram em tempos políticos, espaços geográficos e organizacionais e contextos decisoriais diferenciados, marcando um percurso de acção, mas abriram perspectivas para um outro percurso heurístico de investigação, onde hoje me situo e caminho.

Não posso, por esse facto, ignorar ou subvalorizar nesta escolha os resultados obtidos em trabalhos de investigação anteriores, que fui fazendo sobre aspectos da mudança conceptual e praxeológica, iniciada nos últimos anos na Educação portuguesa, designadamente a ruptura de paradigma decisional, introduzida pelo processo de negociação do estatuto da carreira docente dos Ensinos Básico e Secundário.

Foi-me dado concluir nesses trabalhos que a governabilidade do Sistema Educativo já não se resume à emissão ou práticas de actos de autoridade, mas tende a fazer-se num jogo de balanço e compromisso entre decisores e administrados.

Contudo, ainda que esta conclusão aponte para a evidência de um novo quadro de governabilidade, não decorre dessa evidência uma compreensão efectiva sobre o sentido da mudança, ou sobre os efeitos que o esforço de renovar as políticas e o seu desenvolvimento provocaram, o que me leva a considerar que para além das motivações pessoais, o objecto de estudo é igualmente pertinente nos domínios político, social e académico pelas razões que seguidamente passo a enunciar.

2. PERTINÊNCIA DO OBJECTO DE ESTUDO

A governabilidade educativa depara-se, hoje, nos países desenvolvidos com um vasto e complexo problema de gestão de um sistema formal, pesado, imerso numa moderna teia de redes (sociedade civil, sindicatos, associações de pais e encarregados de educação, instituições socio-culturais, governamentais e não governamentais, poderes regionais e locais) para a qual se procuram soluções adequadas.

Nos últimos quinze anos, os sistemas educativos têm sido sujeitos a intervenções políticas sem precedentes² que desafiam os responsáveis administrativos e políticos a redefinir a arquitectura destes sistemas e os processo de decisão.

As reformas educativas vieram criar novos sistemas de desenvolvimento político e a compreensão de que é desejável descentralizar, não só para tornar o processo político mais efectivo, mas porque se acredita na participação social, como instrumento e estratégia de concretização da cidadania social.

Regista-se, além disso, um interesse crescente nos meios políticos e também académicos no sentido de conhecer para que formas de regulação entre o central e o local evoluem, hoje, as administrações dos sistemas educativos e quais as consequências que estas evoluções podem ter sobre a natureza da organização e administração do sistema.

Relatórios técnicos, políticos³ e académicos mostram a preocupação dos governos e parceiros em conhecer a nova realidade educativa como instrumento útil no campo da intervenção política.

² Citem-se, como exemplo, as reformas da Educação levadas a efeito em vários países da Europa: em França, 1989, *La Loi d'orientation sur l'Éducation*. É a primeira vez que, desde J. Ferry (1881), uma lei francesa abrange a totalidade do Sistema Educativo. Esta lei fixa os grandes objectivos da política francesa em matéria de Educação, uma política para dez anos e é, nesse sentido, que o termo *loi d'orientation* difere de *loi de programmation*, visto que não comporta a planificação orçamental; Espanha, 1989, o movimento da reforma começa com a publicação de um *Libro Branco para la Reforma del Sistema Educativo*, fruto de um debate que começara em 1987 na comunidade educativa e que se inicia em 1991; Reino Unido, 1988, o *Education Reform Act* (ERA) cobre todos os níveis de ensino na Inglaterra e no País de Gales e só o universitário na Irlanda do Norte e na Escócia.

³ A título meramente exemplificativo destacam-se: o relatório da comissão presidida por Roger Faroux (1996) intitulado *Pour l'École*; o relatório Al Gore (1994) sobre o estado da administração pública americana; os estudos publicados pelo CERI sobre *Les processus de décision dans 14 systèmes éducatifs* ou ainda a monografia de investigação conduzida por Margaret Maden (2000) sobre as mudanças relevantes na forma como a Educação está a ser governada na Europa, para a Association of Education Committees (AEC) trust, a que significativamente deu o título de *Shifting gear – Changing patterns of Educational Governance in Europe*.

Deste modo, o desenvolvimento das políticas de descentralização e de autonomia começam a fazer parte da agenda de investigação, incidindo sobre o papel do Estado, isto é, sobre a descentralização ou desconcentração da acção pública e sobre o lugar da concorrência no serviço público.

De maneira directa ou indirecta, esta nova problemática, embora inscrita no quadro de preocupações sobre a eficácia e equidade do ensino e, partindo de referências de ordem técnica e política, mobiliza princípios ideológicos para a compreensão das modificações institucionais e abre um novo campo de investigação em Ciências da Educação, onde começam a surgir diferentes abordagens sobre as responsabilidades educativas no plano regional e local.

Muitos são os estudos que elegem a escola e recentemente os territórios educativos como objecto de investigação, mas começam já a surgir trabalhos de investigação⁴, sobre centros de decisão e decisores numa perspectiva macro, fazendo incidir as análises sobre as políticas de articulação entre o central e o local.

Adoptaremos essa perspectiva de análise, procurando penetrar no interior do sistema e da “máquina” que o suporta e entreabrir uma brecha para a compreensão da sua forma de estar e funcionamento.

⁴ A este propósito ver Walford (1994) *Researching up the powerful in Education*.

3. ESTRUTURA DO TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO

O trabalho de investigação está estruturado em quatro partes.

Na I Parte intitulada: “Contextos da Problemática, Enquadramento Teórico e Questões de Investigação”, procura-se contextualizar e delimitar a problemática da investigação. Formulam-se as questões de investigação e apresentam-se as bases teóricas e metodológicas em que o trabalho se inscreve.

No Capítulo I, com o título “Tendências Evolutivas das Sociedades Contemporâneas”, descreve-se o contexto geral da problemática, focando as transformações sociais, políticas, económicas e institucionais que influenciam a reforma do pensamento educativo e equacionam-se as perspectivas de abordagem na investigação educativa.

No Capítulo II, intitulado “A Administração e os Actores no Ordenamento Jurídico-Normativo (1986-1993)”, identifica-se o contexto específico da problemática inserido na cultura dominante da administração pública portuguesa e circunscreve-se o contexto jurídico-normativo, introduzido nas políticas de regulação da Administração com a Lei de Bases do Sistema Educativo e legislação regulamentar.

No Capítulo III, com o título “Questões de Investigação e Metodologia Geral”, delimita-se a problemática e as questões de investigação. Abordam-se algumas questões teóricas da investigação e descreve-se o percurso heurístico e metodologia da investigação empírica.

O Capítulo IV, intitulado “Mudança Social e Administração da Educação”, centra-se sobre perspectivas gerais de interpretação das sociedades contemporâneas e interpretações teóricas de mudança social. Trata-se de um capítulo que induz e contextualiza o enquadramento teórico.

Corresponde ao percurso heurístico de investigação na busca de um quadro teórico de análise adequado à problemática da regulação das políticas de Administração Escolar, nos contextos gerais e específicos definidos nos Capítulos I e II.

Mobilizam-se, neste capítulo, conhecimentos das Ciências da Educação e de várias disciplinas (Sociologia, Gestão, Ciência Política) com o objectivo de formular perspectivas alternativas de abordagem teórica.

No Capítulo V, intitulado “As Teorias de Regulação Social”, procura-se realizar uma construção conceptual das bases teóricas que orientarão o trabalho empírico.

As restantes partes constituem o trabalho empírico e correspondem às unidades de análise da investigação: a Administração Central do Ministério da Educação, os processos de Autonomia Regional e os processos de Descentralização e de Participação Social nas políticas educativas.

Na II Parte, intitulada “Centralização/Descentralização e Regulação Administrativa”, procura dar-se uma perspectiva global da evolução da Administração Escolar, identificando os modelos que a regeram antes e depois da Reforma Educativa de 1989 e até meados dos anos 90.

Com este objectivo interroga-se a Administração Central para conhecer os aspectos de conservação e mudança através de uma leitura histórico-administrativa dos modelos organizativos e funcionais e de uma leitura crítica da inovação e mudança do ordenamento jurídico, as quais se articularão com a leitura da intencionalidade política dos Ministros da Educação do XI e XII Governos Constitucionais que cumpriram o mandato normativo da Lei de Bases do Sistema Educativo.

No Capítulo VI, com o título “As Reformas da Administração da Educação da segunda Metade do Século XX – Antecedentes, princípios, contextos e traços gerais” abordam-se as reformas em questão, comparando princípios orientadores e organizativos, contextos e traços gerais, com o objectivo de apurar os conceitos de modernização, democratização do ensino e democratização da administração.

O Capítulo VII, intitulado “Modelos de Ordenamento Jurídico e de Regulação”, debruça-se sobre os traços de inovação e mudança que a Administração Central regista no seu funcionamento, em consequência da reestruturação e da missão que a reforma de 1989 lhe atribuiu. Aí se identificam hipóteses explicativas para a discrepância entre a estrutura intencional da reforma e a prática funcional.

No Capítulo VIII, com o título “O Papel e as Estratégias dos Actores: Leitura da Intencionalidade Política dos Actores Significantes”, analisa-se a lógica instituinte de mudança na intencionalidade política dos actores.

Constituindo a descentralização um princípio organizador da Reforma Educativa e ao mesmo tempo uma estratégia política a III Parte, intitulada “Os Processos de Autonomia Regional e a Regulação Autónoma”, centra-se na compreensão dos processos de Autonomia das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, procurando mostrar a existência de dois subsistemas de administração escolar com regulação autónoma.

Os Capítulos IX e X analisam os projectos educativos regionais das duas Regiões, perspectivando o desenvolvimento dos processos de descentralização no quadro do sistema nacional, fazendo uma leitura crítica e interpretativa à luz das teorias de regulação social.

No Capítulo XI, intitulado “Diversidade e Identidade dos Processos de Autonomia”, procede-se à comparação entre processos e estratégias políticas na construção das autonomias regionais, identificando os aspectos ou percursos singulares e comuns no desenvolvimento de um projecto educativo regional.

Considerando que na nova cultura política das sociedades democráticas a governação não é uma responsabilidade exclusiva dos governos que partilham com a sociedade civil organizada responsabilidades, a IV Parte deste estudo, intitulada “Instâncias Mediadoras entre a Administração e a Sociedade”, centra-se nos processos de descentralização como processos de regulação social e estuda o papel e acção do Conselho Nacional de Educação enquanto instância política de regulação extra escolar das políticas educativas.

No Capítulo XII, intitulado “Os Processos de Descentralização e a Mediação Autárquica” analisa-se o processo de transferência de competências para as Autarquias Locais e a participação do Poder Local nas políticas educativas, sustentando a emergência de formas de regulação social nos processo de descentralização. Na economia da lógica argumentativa da investigação retomam-se neste capítulo as conclusões da III Parte sobre os processo de autonomia regional, para comparar estes com os processos de descentralização para as Autarquias Locais.

O Capítulo XIII, intitulado “Instâncias de Concertação e Participação Social” descreve o funcionamento e o papel do Conselho Nacional de Educação na concertação das políticas educativas. Finalmente na Conclusão, depois de lembrar a história metodológica, os paradigmas e as lógicas de investigação, sublinham-se os aspectos que emergiram como mais relevantes da reflexão sobre as continuidades e rupturas nos quadros de governabilidade e de regulação da Administração Escolar.

I PARTE

CONTEXTOS DA PROBLEMÁTICA, ENQUADRAMENTO TEÓRICO
E QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO

CAPÍTULO I

TENDÊNCIAS EVOLUTIVAS DAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS

CAPÍTULO I

TENDÊNCIAS EVOLUTIVAS DAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS

INTRODUÇÃO

Os sistemas educativos confrontam-se, hoje, com uma complexidade de problemas com origem no processo de evolução das políticas e na transformação ou manutenção do comportamento das administrações que as suportam, no carácter mutável que caracteriza as sociedades contemporâneas nos aspectos sociais, financeiros, económicos, políticos e culturais e na dificuldade de conceber soluções em contextos de incerteza permanente.

Ao pretender compreender as mudanças observadas na regulação da administração dos sistemas educativos, objecto da nossa investigação, não estamos perante um contexto único. Estamos ante uma sobreposição de contextos em mutação que se inter-relacionam e influenciam e em presença de novos conceitos e diferentes linhas de orientação que, em conjunto, enquadram e influenciam a definição de políticas.

As circunstâncias e problemas que se apresentam nas sociedades contemporâneas à regulação dos sistemas sociais complexos já não encontram suporte explicativo nas metáforas da modernidade: *a gaiola de ferro*, conceito weberiano para equacionar a dificuldade de vencer a burocracia, ou *o monstro*, para significar o impacto violento e irreversível da modernidade. Não obstante Max Weber ter admitido a possibilidade de o domesticar, porque era uma criação do homem.

A alteração das circunstâncias e de condições registada, é, na metáfora de Giddens (1996:36), comparável à situação vivida, quando se deixa de estar *num automóvel cuidadosamente controlado e bem guiado e se passa a estar a bordo de um jangrená*¹, comparação que transporta com clareza uma significação de incerteza, insegurança e mudança potencial, características que, na opinião de vários autores, denotam a transição de paradigma da sociedade e ilustram o carácter mutável dos diferentes contextos sociais.

Os princípios e conceitos gerais determinantes dos quadros políticos e sociais de governabilidade do Estado e das políticas sociais, designadamente da Educação sofrem o impacto dessas mudanças e influenciam, por seu lado, novas transformações.

¹ Jangrená é a metáfora utilizada por este autor, para significar um carro desgovernado (Giddens, 1996:36)

Situaremos, por isso, a problemática do nosso trabalho de investigação, neste contexto geral, e partiremos de novos conceitos e quadros de governabilidade, sustentados pelos princípios de participação social e de descentralização de poderes com consequências na reorientação da visão e missão da Educação.

Assim, neste capítulo, procuraremos apresentar as principais tendências e características das sociedades contemporâneas para evidenciar os desafios que estas colocam à capacidade de adaptação da Educação e também a desadequação cada vez mais evidente dos actuais paradigmas de regulação dos sistemas educativos.

1. CONTEXTO GERAL DAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS

Nos anos 80, os sociólogos fizeram da pós-modernidade o tema das suas análises² e instalou-se a controvérsia entre alguns, sobre se as alterações que marcam as sociedades contemporâneas correspondem ao aparecimento de uma nova era (Vivianne Forrester, 1998³), ou se, pelo contrário, se trata apenas de uma outra fase da modernidade (Giddens, 1996; Touraine, 1995; Beck, 1994).

As análises e teses, argumentadas por uns e outros, sobre esta questão têm como fundamento uma nova realidade social que decorre do facto da revolução industrial ocorrida até à segunda metade do século XX, com base na qual o paradigma da sociedade industrial se formou, ter sido ultrapassada por uma outra revolução tecnológica – a revolução digital,

² Como observa Herpin (1997), a este propósito, basta enunciar o número de publicações sobre esta temática: Revistas (*Sociological Review*, *Praxis International*; *Theory and Society*, e *Sociology*, *Theory Culture & Society*, colecções académicas Sage Publications, textos escritos por Barry Smart, Scott Lash, Bryan Turner, David Harvey, Stephen Crook, Jan Pakulski e Malcolm Waters, Colin Campbell e Zygmunt Bauman fizeram dialogar os filósofos pós-estruturalistas franceses (Foucault, Derrida, Baudrillard e Lyotard) com a escola de Frankfurt (Benjamin, Adorno e Habermas), mas Weber e sobretudo Marx estavam igualmente muito presentes (In: *Sciences Humaines* n.º 73 Junho de 1997 p.22).

Não vamos apresentar essa controvérsia, pois pouco poderia acrescentar ao esclarecimento da abordagem que fazemos do assunto. Consideramos suficiente dizer, neste momento, que utilizamos o termo pós-modernidade para caracterizar uma nova realidade social que procuraremos identificar, descrevendo um conjunto de aspectos sociais, políticos e económicos pertinentes na análise da relação Sociedade/Educação.

³ Vivianne Forrester (1998: 8) utiliza mesmo a expressão mutação civilizacional: “*Quando tomaremos consciência de que não há crise, nem crises, mas uma mutação? Não a de uma sociedade, mas uma brutal mutação civilizacional? Participamos de uma era nova, sem conseguir enfrentá-la, sem admitir nem mesmo perceber que desapareceu a anterior*”.

que relegou para a história da tecnologia as inovações e desenvolvimentos tecnológicos, nascidos com a invenção da máquina a vapor e do tear mecânico.

Como consequência: métodos, processos, objectivos, finalidades e valores da organização social e do trabalho, válidos para a sociedade industrial são secundarizados ou substituídos pela emergência de uma totalidade social com os seus princípios organizadores.

Esta nova realidade histórica, designada, pela primeira vez, em 1972, por Daniel Bell de sociedade pós-industrial, tem sido diversamente nomeada: sociedade pós-capitalista, sociedade de informação, sociedade do conhecimento, sociedade das organizações, consoante a perspectiva de análise acentua as diferenças relativamente à sociedade industrializada que a precedeu, focando a natureza e modo de produção, a natureza económica ou os impactos tecnológicos da informação.

Basicamente, o que distingue esta nova fase da modernidade é o princípio axial da mudança de produção de bens para uma economia de serviços, significando que o processo de industrialização que se desenvolveu na primeira metade do século XX e que consistiu no incremento de produção e no fabrico em série de bens e produtos, acompanhado no plano laboral por uma organização científica do trabalho (Taylor, 1911; Ford, 1923, Weber, 1947) deu lugar a uma terciarização, traduzida numa diversificação de produção, assente na acumulação de conhecimentos.

É a centralidade do conhecimento e a perda de importância dos factores tradicionais de produção (terra, trabalho e capital) com impactos sociais no domínio do trabalho, do emprego, das qualificações que criam condições para a emergência de um novo paradigma societal.

Por sua vez, o desenvolvimento das tecnologias da comunicação e da informação veio ainda alterar as noções de espaço e de tempo, e deu lugar ao fenómeno da globalização e a processos de descontextualização e recontextualização (Giddens, 1996)⁴.

⁴ O espaço e o lugar que até aqui coincidiam largamente, dado que as dimensões espaciais da vida social eram para a maior parte da população e em muitos aspectos, dominadas pela “presença” por actividades localizadas. Com a introdução das novas tecnologias tornou-se possível o estabelecimento de relações, eliminando a distância e a ausência e com a implantação dos *media* viabilizou-se a difusão de acontecimentos em tempo real e a nível planetário, aproximando comunidades num sentido de pertença global. Dá-se, então, a descontextualização (Giddens, 1996) dos fenómenos sociais que, de repente, se desenrolam no teatro do mundo, em vez de se esgotarem no palco de uma exígua localidade próxima e no âmbito do contacto físico. Estabelece-se a vizinhança global.

Para além destes aspectos gerais que emergem da comparação com as sociedades industriais e com os fenómenos decorrentes das tecnologias da informação e da comunicação, permitindo a ligação do local e do global numa dimensão planetária que afecta o nosso quotidiano, as sociedades contemporâneas apresentam outros traços resultantes do progresso e do desenvolvimento da ciência: a incerteza, a irracionalidade, o paradoxo⁵.

No campo das descobertas e progressos científicos, o domínio da ciência conduziu a experiências que revelam um enorme poder do homem sobre a natureza (a clonagem por exemplo), mas, a par disso, o homem continua dominado pela insegurança e angústia perante o flagelo da sida, da droga e do terrorismo.

As novas tecnologias da informação permitem o sonho da democracia electrónica (Toffler, 1983), capaz de possibilitar uma maior informação ao eleitorado ou uma maior descentralização das tomadas de decisão. No entanto são causa de uma maior fonte de ansiedade com a ameaça de uma sociedade orwelliana, ou seja, ao admitir uma fácil armazenagem, consulta e divulgação de informações pessoais, talvez estejamos a correr o risco de, mais tarde, enfrentar um futuro sombrio, marcado pela espionagem electrónica dos cidadãos.

⁵ Vivemos uma era de incerteza que na análise de Galbraith (1978) se traduz em que tudo o que se tinha por adquirido na filosofia, na economia, nas ciências do homem, na organização das nações se pode revelar provisório, instável, reversível. Vários acontecimentos que desde há alguns anos têm abalado o mundo confirmam a justeza destas palavras e o fundamento da análise. A mudança descontínua que caracteriza esta época impede que façamos uma projecção rectilínea das tendências do passado (Giddens, 1996).

Vivemos os paradoxos das economias desenvolvidas que tomam como nova fonte de riqueza o quociente de inteligência, vista como uma nova forma de propriedade, na medida em que representa a capacidade de adquirir e aplicar conhecimentos. O saber fazer é a nova fonte de riqueza, que não se comporta como qualquer outra forma de riqueza e nisto reside o paradoxo. Os meios de produção já não podem ser possuídos pelas pessoas que dominam as economias ou os negócios, porque a inteligência não pode ser redistribuída, não pode ser dada, nem retirada. Impedir a emigração de cérebros não é uma solução desejável e pode mostrar-se inviável e suprir as necessidades pela educação leva o seu tempo.

Vivemos o paradoxo do tempo. Parece que nunca temos tempo suficiente, embora nunca tenhamos tido tanto tempo disponível. Vivemos mais tempo, utilizamos menos tempo para fazer as coisas à medida que nos tornamos mais eficientes e devíamos ter mais tempo livre.

Vivemos o paradoxo do indivíduo que desfruta da vizinhança global. Alargou-se a comunidade. Está-se mais perto dos outros. No entanto vive-se a solidão, porque se perdeu o sentido de comunidade, quando as instâncias que criavam esse sentido entram em crise.

É a constatação destes contrastes e paradoxos que leva alguns autores (Bauman, 1991; Beck, 1994) a considerar as sociedades actuais, sociedades de risco, ameaçadas pela auto destruição e pela insegurança e pelas novas áreas de imprevisibilidade, criadas muitas vezes pelas próprias tentativas de as controlar.

Na perspectiva de Baudrillard (1991), esta situação de transição explica-se como o resultado de um duplo movimento de explosão e de implosão:

- a) Explosão da mecanização, da tecnologia, das relações de mercado, as quais tiveram como resultado o aumento da diferenciação em todas as esferas da vida;
- b) Implosão de todos os limites: de regiões (a aldeia global), de instituições tradicionais de socialização (a família, a escola, a Igreja, a sociedade), do social (a cultura de massas), das aparências e da realidade (a realidade virtual criada pelos *media*).

A implosão estende-se ao próprio processo de diferenciação social, na expressão de Lages (1997: 54), tornando tudo igual e conforme: não distinguindo nada, aceitando, por isso, todas as proposições por mais contraditórias que sejam.

Na perspectiva de Giddens (1996:36), a modernidade radicalizou-se. É perturbadora e apresenta como características mais notáveis - *a dissolução do evolucionismo, o desaparecimento da teleologia histórica, o reconhecimento da reflexividade total (...)*.

Deste ponto de vista, as mudanças e transformações fizeram-se por descontinuidades e rupturas com os modelos e formas de viver, válidas num passado recente, que é agora abandonado.⁶ As mudanças acontecem de forma rápida e imprevisível, isto é, não se verificam sequências de transformações lentas, nem se afiguram orientadas numa certa direcção ou desenvolvimentos progressivos.

Significa, por outro lado, segundo as concepções de Touraine (1973: 448), que a sociedade não é somente um sistema que mantém as suas regras e a sua organização. Ela é também capaz de se adaptar a mudanças internas e externas e, mais ainda, de escolher os seus modos de funcionamento a partir de orientações culturais e através dos seus conflitos, dos seus movimentos sociais e das suas decisões políticas.

Para Lyotard (1989), significa ainda que o homem moderno, ao deixar de crer nas meta-narrativas ou nos paradigmas definitivos de interpretação do mundo, deixou de ter

⁶ Giddens (1996: 4) identifica as descontinuidades com o ritmo das mudanças, o alcance das mudanças, pois à medida que diferentes regiões do globo são postas em interligação umas com as outras, vagas de transformação social correm virtualmente a superfície da terra. Um terceiro aspecto diz ainda respeito à própria natureza das instituições modernas.

paradigmas permanentes e compreende que não pode “agarrar “ a história e submetê-la prontamente aos seus propósitos colectivos.

É a mudança que está particularmente presente neste final do século XX. Mudança em que, na síntese de Touraine (1994: 422), se vê sobretudo o pêndulo da história deslocar-se da esquerda para a direita: depois do colectivismo o individualismo, depois da revolução o direito, depois da planificação o mercado.

E esta tendência, acrescenta o autor, surge como uma contrapartida da “natureza” durante muito tempo aprisionada pela ditadura dos aparelhos e das ideologias.

Com efeito, no plano histórico, presenciamos e apercebemo-nos de que a democracia liberal não proporcionou uma transição suave para a democracia pluralista. Vemos como o colapso do comunismo abriu caminho ao ressurgimento do nacionalismo e a novos antagonismos. Temos presente a eclosão de diversos conflitos étnicos, religiosos e nacionalistas que pensávamos pertencer a épocas passadas.

No plano político, somos testemunhas de como as sociedades estão a sofrer um processo de redefinição das suas identidades colectivas e a experimentar o estabelecimento de novas fronteiras políticas⁷.

No plano social, assistimos a mutações nos padrões de vida, de trabalho, de lazer, de relacionamento com as instituições e até a própria identidade de pertença dos indivíduos e de grupos substituída por uma identidade de referência⁸.

Na linha do pensamento sociológico de alguns autores, designadamente de Crozier (1977) e Touraine (1984), o aparecimento da sociedade mediática contribuiu para a reformulação de processos de identificação cultural e a globalização por ela induzida transformou a organização social global. Porém, contraditoriamente, um processo de individualização como outra face da globalização também transformou o sujeito que se liberta das estruturas, deixando de ser o agente de papéis (que a teoria funcionalista lhe

⁷ Cite-se o caso da Comunidade Europeia.

⁸ Situação que se explica nas palavras de Braga da Cruz (1997: 64-67) da seguinte forma: *Com o advento da sociedade de consumo, as identidades deixaram de ser sobretudo, como eram tradicionalmente, identidades de pertença para se tornarem identidades de referência. Aquilo que se é socialmente é cada vez mais dado, não tanto pelas pertenças institucionais - nome de família, título escolar, profissão desempenhada - porque essas instituições estão afectadas de maior instabilidade e mobilidade, mas sobretudo pelas referências dos consumos escolhidos e possibilitados. O mercado molda cada vez mais as identidades sociais, dependentes das oportunidades de consumo. Basta atentar na importância das marcas comerciais nos processos de identificação social.*

reconhece) para se assumir como o actor social (Touraine, 1994) e fazer um regresso às instituições políticas.

No plano económico, a globalização dos mercados e a deslocação e concentração do poder económico dos Estados-nação para empresas transnacionais vem corroer o poder e a soberania dos estados.

Por último, a reflexividade da vida social moderna, segundo Giddens (1996: 27), tende a induzir que as práticas sociais sejam constantemente examinadas e reformadas à luz da informação sobre elas adquirida, alterando assim constitutivamente o seu carácter.

É neste quadro de referência global e admitindo estes pressupostos acerca da sociedade pós-moderna por oposição à sociedade moderna que procuraremos seguidamente desenvolver os contextos gerais mais significativos (económico e financeiro, político e social) que enquadram a problemática do nosso objecto de estudo.

2. CONTEXTOS ECONÓMICO E FINANCEIRO E CAPACIDADE DE ADAPTAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A noção de contexto económico não se reduz ao campo económico *strictu sensu*, inclui, em particular, tudo o que releva da evolução das técnicas em todos os domínios da acção, da economia e da administração.

Tem a ver com a economia da empresa, isto é, com a sua nova organização, face à economia do mercado e à competição que a caracteriza, com a organização social e condiciona as políticas.

Nas últimas décadas, a formação de *uma teia global*⁹, envolvendo os mercados, as economias e as sociedades no seu todo, ganhou consistência, alastrou e prospera, alimentada por uma filosofia de consumo, mencionada por vários autores (Baudrillard, 1996, Bauman, 1992).

A este propósito Bauman (1992) argumenta que, na sociedade pós-moderna, a conduta do consumo se desloca para a posição que, na fase moderna da sociedade capitalista, era ocupada pelo trabalho sob a forma do salariado e especifica que, na sociedade pós-moderna, a conduta do consumidor é também o motor das mutações socio-económicas futuras.

Esta filosofia identifica a felicidade, o bem-estar e o progresso com os bens materiais que a publicidade, persuasivamente introduzida pelos *mass media*, torna conhecidos e desejados, eliminando fronteiras entre nações, ligando povos e culturas distantes,

⁹ Expressão de Robert Reich (1996) em *O Trabalho das Nações*.

colonizando o desejo de populações, sobrepondo-se a valores tradicionais, o que torna evidente a irrelevância futura da nacionalidade, em termos económicos, e vai minando a sua idiossincrasia, em termos culturais.

A economia global é pois uma nova realidade que faz despertar reacções diferentes nas potências económicas mundiais e que, entre nós, levou a velha Europa, confrontada com a globalização das economias, com o flagelo do desemprego elevado e com o desafio de uma revolução pós-industrial, baseada nas novas tecnologias da informação e comunicação, a preparar a mudança, optando por um processo de união primeiramente pela via económica para avançar depois na via política¹⁰.

2.1. A economia virtual

De acordo com Vivianne Forrester (1996)¹¹, esta economia é uma economia virtual, instalada num mundo inédito sob o signo da cibernética, da automação, das tecnologias revolucionárias que passou a exercer o poder. Não tem verdadeira ligação com o mundo do trabalho, na medida em que os produtos são cada vez mais virtuais.

Os valores financeiros já não correspondem a activos reais. São muitas vezes negociados, convertidos antes de terem existido.

Redes económicas privadas transnacionais dominam cada vez mais o poder do Estado.

Longe de serem controladas por ele, controlam-no e formam, em suma, uma espécie de nação que, sem base em solo algum, fora de qualquer instituição governamental, comanda cada vez mais as instituições de diversos países e as políticas, às vezes por intermédio de organizações respeitáveis como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Na transição para este mundo actual, o das multinacionais, do liberalismo económico, da desregulamentação e da virtualidade, o paradigma de trabalho ligado à era industrial, ao

¹⁰ Trata-se, como é referido no Relatório *Accomplir l'Europe par l'Éducation et la Formation* (1998), de um processo decisivo e único na história: o reagrupar pacificamente nações de um continente pela via democrática, enquanto que algumas delas tentaram, várias vezes, fazê-lo pela acção militar.

¹¹ Referimos o ponto de vista desta autora, não desconhecendo que o retrato traçado na sua obra tem os traços de uma literatura de intervenção, que apela à indignação. No entanto o dramatismo da sua expressão permite evidenciar com nitidez os traços fundamentais do novo contexto económico das sociedades pós-industriais, correspondendo à visão de que estamos no limiar de uma nova civilização.

capitalismo de ordem imobiliária está progressivamente a transformar-se, perdendo importância, argumento central muitas vezes referido pelos sociólogos da pós-modernidade que Touraine (1994: 242) bem sintetiza ao afirmar que *a face mais visível da modernidade é a do vazio, de uma economia fluída, de um poder sem centro, sociedade de trocas muito mais de que de produção.*

2.2. O trabalho e a estrutura de emprego

O trabalho tornou-se mais intelectual e menos manual e repetitivo, características que definiam o trabalho nas sociedades industriais, requerendo, por esse facto, uma maior qualificação e preparação profissional.

O próprio valor do trabalho mudou. Como refere Braga da Cruz (1997), continua a desempenhar um papel significativo, mas associou-se à ideia de um instrumento necessário à aquisição de meios económicos para satisfazer as exigências que a sociedade de consumo ou a sociedade de lazers colocam e passou a ser encarado menos como um meio de identificação pessoal.

A própria organização do trabalho também mudou. As fábricas substituem trabalhadores por máquinas. As restrições financeiras e a crise que começou a desenhar-se nos anos 70, quando o desemprego começou a subir e se conhecem as crises de ajustamento conjuntural, de carácter mais ou menos permanente, às condições do mercado e à evolução da tecnologia, levam as empresas a adoptarem políticas de redução de pessoal, procurando flexibilidade pela redução de postos de trabalho¹².

Os trabalhadores tornam-se actores mais ou menos independentes na rede de apoio contratual das empresas, trabalhadores eventuais, trabalhadores pagos à peça, consultores que oferecem as suas profissões e técnicas diferentes.

Do ponto de vista da empresa, esta maneira de comprimir os trabalhadores faz sentido. É uma solução económica. Porquê manter trabalhadores a tempo inteiro se precisam deles dois ou três dias por semana?

Do ponto de vista dos trabalhadores, isso significa que a carreira tem um novo significado e que já não podem esperar dela qualquer papel ou desempenho para sempre.

¹² Esta vasta remodelação no mundo do trabalho tem levado a que, nos países industrializados em cidades, como Nova Iorque, unidades completas de gestão abandonem os seus postos e a que andares inteiros de escritórios fiquem vazios, estabelecendo-se uma nova relação, se alguma houver, entre os empregados que não estão ligados às tarefas centrais, situação descrita por Handy (1995) no livro intitulado: *A Era da Incerteza*.

A estabilidade na profissão e no emprego deu lugar à mobilidade profissional e laboral que se traduz no desempenho de várias profissões e vários empregos ao longo da vida.

Estas mutações na estrutura do emprego, que têm sido objecto de análises, segundo perspectivas diferentes de gestores, analistas e cientistas sociais, geram problemas acrescidos na inserção e reinserção profissional, uma vez que garantir emprego nestas condições implica capacidade de adaptação sucessiva a novos conteúdos de trabalho e exige saberes e competências profissionais actualizadas, o que constitui um desafio à capacidade de *adaptação da educação nos planos conceptual, pedagógico, gestor e administrativo*.

2.3. O desemprego: novas razões, novo sentido

E se a estrutura do emprego mudou, o desemprego também adquiriu um novo sentido. Outrora, desemprego significava simplesmente desemprego, isto é, falta de emprego, de ocupação remunerada.

Para lidar com o desemprego políticos e economistas sustentavam a necessidade de criação de emprego a que o crescimento económico dava resposta.

Hoje, o desemprego torna-se cada vez mais uma condição de marginalidade, de exclusão social. Várias correntes políticas e económicas (do pensamento liberal e social democrata, nas quais me situo) sustentam que para lidar com o desemprego se torna necessário uma nova filosofia que permita sustentar as políticas sociais, adoptando estratégias políticas concertadas para encontrar alternativas para esta nova *questão social*, que emerge com a crise do contrato social do *welfare state*.

Na perspectiva daqueles que sustentam esta posição está implícita a ideia de que se é preciso favorecer o lucro, porque é o lucro que faz funcionar a economia, porque a economia de mercado cria a riqueza e porque a riqueza cria emprego. Admitindo assim, que não vivemos numa sociedade com uma lógica única, será igualmente necessário encontrar uma diferente repartição das riquezas e, se globalizar a flexibilidade é inevitável, também se deve tornar uma preocupação globalizar os direitos sociais.

As transformações a que nos estamos a referir não decorrem apenas por efeito das mutações tecnológicas, visto que, pelo menos há duzentos anos, a humanidade vive sujeita a sucessivos choques tecnológicos e, historicamente, confirmou-se que cada nova tecnologia induziu o desenvolvimento de novos mercados e constituiu factor de crescimento.

A principal razão deste estado de coisas parece residir na diminuição de emprego que, como já referimos, é comum imputar-se ao efeito das novas tecnologias, mas tende a relevar

sobretudo do carácter global das mudanças e dos mercados, no ritmo vertiginoso a que têm lugar as alterações e da manifesta impreparação das nossas sociedades para as gerir.

Esta questão do emprego/desemprego é ainda uma questão de crescimento económico e desenvolvimento humano para os países subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento, mas para outros (a Europa ocidental) é, ao mesmo tempo, uma questão de competitividade com outras economias de potências como o Japão e os Estados Unidos.

Mais do que isso, é uma *questão social*, que na opinião de alguns observadores resulta menos do volume de emprego e cada vez mais da qualidade dos empregos disponíveis e das pessoas para os ocupar.

O quadro genérico que traçamos permite-nos perceber, então, que o real desafio económico tende a não ser já a posse dos factores de produção tradicionais (terra, trabalho, capital), mas como Robert Reich (1996: 22) afirmou - *o real desafio económico é o aumento do valor potencial daquilo que os cidadãos podem acrescentar à economia global, expandindo as suas qualificações e capacidades e melhorando os meios que permitam ligar essas qualificações e capacidades ao mercado mundial.*

2.4. Racionalidade das políticas sociais e educativas

É neste sentido que as profundas transformações em curso questionam as políticas educativas e suscitam a questão do papel da Educação e dos Sistemas Educativos nesta dinâmica social. *Está em causa a reorientação e reconversão da lógica e racionalidade dos sistemas educativos e da sua administração e a necessidade de caminhar para a construção de uma sociedade educativa* (Delors, 1996:19).

Como afirma Peter Drucker (1996: 214), a distribuição formal do conhecimento passará a ocupar o lugar político que a aquisição e a distribuição de rendimentos ocuparam nos dois/três séculos que designamos como era do capitalismo.

O contexto económico descrito coloca, pois, às sociedades contemporâneas um novo processo de expansão da escolarização, diferente daquele que se deu nas décadas de 70 e 80, porque esta expansão já não decorre, como nos anos 70, da necessidade de escolarizar todos em obediência ao princípio de democraticidade ou, como nos anos 80, para satisfazer a procura social.

Não se trata já de um problema de crescimento, cuja resposta era dada pela construção de mais escolas, pela formação e recrutamento de mais professores, em sequência de um planeamento estratégico adequado.

A expansão da escolarização, nos anos 90, é particularmente complexa e de outra natureza, porque à Educação, nos países industrializados, deixaram de se colocar com pertinência as questões quantitativas de crescimento, tendendo a assumir as questões de natureza qualitativa um desafio que consiste em possibilitar a cada um uma actualização e formação contínua ao longo da vida, exigindo-se o desenvolvimento de novas capacidades, novas competências técnicas e a invenção de novas formas de emancipação/individualização.

Em consequência, a regulação do Sistema Educativo deixa também de poder limitar-se a uma questão de gestão autónoma de processos de quantidade ou mesmo de quantidade *versus* qualidade, para exigir a inter-relação e a articulação de processos sociais complexos de participação dos governos com outras entidades sociais.

2.5. Racionalidade da governação da Educação

Concretizar estes objectivos de natureza colectiva implica naturalmente opções económicas e financeiras sempre difíceis, agravadas nas sociedades europeias com a tomada consciência dos limites do Estado Providência e da sua crise.

Não deixa de ser interessante notar que são as teorias económicas de Keynes que influenciam o aparecimento do Estado Providência, logo a partir do final de segunda guerra e cujas linhas gerais surgem a partir do relatório Beveridge¹³.

O Estado assume, a partir dessa altura, a responsabilidade pela obtenção do pleno emprego e pela produção de larga gama de serviços em sectores como a educação, a saúde e a segurança social, serviços a que todos deveriam ter acesso, criando-se, assim, condições para um efectivo exercício da cidadania.

Porém, esta responsabilidade repousava no pressuposto de garantia de um crescimento económico continuado, controlando as oscilações dos ciclos económicos através de uma política económica regulada por intervenções do estado, pressuposto que não se verificou. E o sistema entra em crise, arrastando consigo a crise de todas as sociedades que fizeram dessa promessa o eixo estruturante das organizações e das concepções de futuro.

Esta crise financeira que se expressa num aumento da diferença entre o ritmo de crescimento económico e o das despesas sociais, cujas causas têm sido objecto de análises

¹³ Lord Beveridge parte da ideia simples de que uma sociedade industrial, vivendo em paz, utilizando todos os seus factores de produção e com toda a população a trabalhar, não deveria sofrer a necessidade nem os efeitos da doença, da ignorância da dependência e da falta de habitação.

profundas e de propostas diferentes de solução¹⁴ faz com que os financiamentos da Educação, que na maioria dos países industriais vêm do poder público e que são determinantes para responder às novas necessidades tenham de competir com outros sectores sociais.

É neste contexto que surge a ideia de diversificar fontes de financiamento e de procurar alternativas em zonas não exploradas.

Começa a falar-se de contratualização, de parcerias e de *partenariados* com empresas. Entre nós, e no que se refere à Educação, embora, em nosso entender, não seja uma dominante política significativamente enraizada, indirectamente é este espírito que de certo modo preside à contratualização com as autarquias locais (assunto que aprofundaremos no Capítulo XII), assumindo estas responsabilidades no desenvolvimento das políticas sociais educativas e na construção de escolas, ou ainda na contratualização com parceiros sociais, tendo em vista a criação de escolas profissionais.

Sob o ângulo de análise mais amplo das políticas públicas, esta orientação enquadra-se na crise do contrato social.

Segundo Braga da Cruz (1997b), trata-se agora *da necessidade de uma redefinição de funções dos parceiros no contrato social, alargando a representação dos interesses à nova textura corporativa da sociedade pós-industrial e tornando participantes na concertação social novos parceiros com expressão organizativa e protagonismo público.*

Entre eles não apenas instituições típicas da nova cultura pós-materialistas (associações de ambientalistas e de consumidores), mas sobretudo o associativismo institucional da sociedade civil. Trata-se, ainda, na expressão do mesmo autor, de redistribuir papéis no interior dessa parceria.

A nova orientação tem como consequência que *as instituições e associações da sociedade civil comecem a ser concebidas não apenas como sujeitos destinatários das políticas públicas sociais, mas como instrumentos privilegiados de realização dessas mesmas políticas como objectos e como actores dessas políticas.*

¹⁴ Cientistas sociais e economistas interrogam-se e inquietam-se perante este problema. Para uns: Vivianne Forrester (1997) e Ricardo Petrella (1997), a solução pode estar em contrapor à globalização económica a globalização dos direitos sociais; para outros, como Assar Lindbeck (1997), é possível encontrar um novo equilíbrio entre políticas macro económicas e estruturais sem tragédia social, redesenhando vários aspectos do welfare state, reduzindo benefícios e redesenhando os sistemas capitalistas - a tragédia social, na opinião deste autor, consistiria em insistir num paradigma do *homo economicus*, onde a diminuição do tempo das tarefas produtivas gera incapacidade.

Este retomar ao nível da filosofia do estado da teoria do contrato, também se faz sentir na Educação com a utilização de novos instrumentos que permitem à Administração e às escolas gerar receitas.

Nos países mais avançados nesta via do neo-liberalismo, como referia Laderriere (1992), considera-se até que a Educação *devait fonctionner selon les normes d'un "marché social,"* o que explica de alguma forma que, na nova orientação, o Estado tenda a descentralizar o aparelho administrativo com a consequente necessidade de partilha de poder e de definição de modelos de regulação conjunta entre estado e sociedade civil organizada.

O desenvolvimento deste processo faz-se, porém, no quadro de um outro contexto geral: o contexto político/social que passamos a desenvolver.

3. CONTEXTO POLÍTICO E SOCIAL: TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS E REINVENÇÃO DO POLÍTICO

Privilegiamos, neste contexto, uma perspectiva de análise que tem por objectivo evidenciar:

- 1.º - As mudanças de orientação sobre o papel e a função reguladora do Estado que ocorrem nas sociedades pós-industriais, como consequência do processo de globalização;
- 2.º - As alterações institucionais e a desadequação na racionalidade instrumental das sociedades industriais, face aos processos de participação social;
- 3.º - A ideologia dominante na condução das políticas sociais públicas, com principal incidência na política educativa.

Estes aspectos, em nosso entender, marcam de forma consequente o contexto da problemática da nossa investigação, visto numa perspectiva sistémica, onde dimensões sociais, políticas e ideológicas se entrecruzam.

Interessa-nos sobretudo definir as novas condições estratégicas em que estas questões se colocam, de molde a permitir abrir, em momento posterior, uma linha de reflexão sobre a evolução da relação política do papel do Estado e da consequente necessidade de repensar a mediação entre decisor político e instituições; cidadãos e sociedade civil, ou, dito de outro modo, o desenvolvimento de novas formas de regulação das políticas educativas.

3.1. Novas condições estratégicas e novas realidades políticas

Situando a análise no quadro europeu, a primeira mudança que se observa é a crise que o Estado nacional atravessa por ter perdido o estatuto de centro de todas as relações políticas internas e externas.

Na perspectiva analítica de Aguiar (1997)¹⁵ sobre o papel do Estado nacional, este definia-se, num passado recente, como protagonista central na formação da decisão política, da cultura política e do pensamento estratégico.

Era também protagonista central das relações no quadro do sistema interestatal e gerador de linhas estratégicas de modernização, referência central de todas as relações entre grupos sociais e de todas as estratégias de acesso ao poder ou de interferência nos sistemas de distribuição de rendimentos, de garantia de segurança.

Esse papel central altera-se com a ordem política e social estabelecida pelo projecto de construção da Europa Comunitária e pela nova ordem mundial.

O Estado nacional atravessa uma crise no seu papel de estado soberano.

Perdeu importância e poder a favor de outras realidades políticas, no plano externo, o que se revela na transição do paradigma estatocêntrico para um paradigma de sistema sociedade-mundo, como sustenta Pureza (1995); ou a favor de outros grupos, no plano interno, e vê assim alterado o que era o seu quadro de eficácia normal.

Vários autores (Albrow, 1996; Claus Offe, 1996), com orientações analíticas e posições diferentes, confirmam esta percepção dos limites do papel estratégico do estado nacional¹⁶.

¹⁵ Seguimos de perto o pensamento deste investigador, tomando como referência principal a comunicação intitulada “A crise democrática do Estado social” no Seminário Internacional Europa Social, promovido pela Fundação Calouste Gulbenkian, em Maio 97 (texto policopiado).

¹⁶ A sobreposição das posições, defendidas por Martin Albrow (1996: 64 e 106) e Claus Offe (1996:15), permite-nos identificar certos traços comuns dessa transformação.

Assim, para Martin Albrow: *As raízes do Estado, já não estão na nação, existem na escala mundial. Não pertencem a nenhum conjunto particular de pessoas, ainda que esse processo possa ter tido a sua origem nas suas necessidades.*

O Estado na Idade Global foi desenraizado. Os Governos descobrem que o Estado desenraizado que administram já não lhes pertence, nem mesmo ao seu próprio povo. As origens das suas regras são multilocaís e administradas de modo policêntrico.

Por este ponto de vista é agora possível pensar o Estado como uma teia mundial de práticas sem um centro. (...) Descobrimos agora os limites históricos e as condições do Estado-nação. No preciso momento em que os nacionalismos tentam apropriar o poder político que o Estado antes garantia, o Estado retira-se para um

Esta nova realidade política transnacional tem consequências ao nível da organização do Estado, da vida social e individual.

Primeiro, porque as actividades individuais, durante muito tempo, foram estimuladas pelas aspirações do Estado-nação. Segundo, porque as normas e as regras tinham origem no Estado-nação, e em terceiro lugar, porque a partilha de poder, outrora único e agora repartida com um espaço regional ou global, no seu conjunto, fazem com que o Estado-nação perca a nitidez do campo específico de acção, das funções, das missões, da responsabilidade e da iniciativa política.

É este estado de coisas que identifica a crise política dos Estados-nação nas sociedades pós-industriais, no que se refere ao seu papel e poder.

A razão invocada com mais frequência como causa desta situação é o fenómeno da globalização das economias e dos mercados.

No entanto, alguns autores não lhe atribuem esta importância como I. Wallerstein (1995), ao afirmar que a globalidade tem sido elemento essencial da economia-mundo desde

campo de organização transnacional da tecnologia e da lei. Mas num mundo em que as actividades individuais foram durante muito tempo estimuladas pelas aspirações do Estado-nação, onde o estado colonizou parcelas significativas da vida quotidiana, onde a vida social foi enquadrada e regulada pelo Estado, as consequências da sua transformação para os indivíduos e para os grupos são profundas. (...) Por outras palavras, a mudança no sentido do global é a expressão de uma nova configuração, tanto para as actividades humanas como para as condições de existência.

Segundo Claus Offe: Em lugar de perguntar o que há para fazer, poderíamos com mais proveito analisar se há alguém capaz de fazer o que precisa ser feito. (...) É verdade que continuam a existir estados e governos, cidadãos e movimentos sociais, classes sociais e partidos político, elites, autoridades administrativas, grupos de interesses, coligações, nações, blocos e associações; o problema é que nem os espectadores nem eles próprios parecem ter uma noção muito clara sobre o que é o seu campo específico de acção. À medida que as suas normas e as suas funções, as suas missões e as suas responsabilidades se vão tornando incertas, também se torna incerta a própria ideia de iniciativa política. O que parece surpreendentemente e essencialmente posto em dívida é a resposta à pergunta quem comanda? (...) há uma sensação generalizada de que as soberanias se tornaram nominais, o poder anónimo e o seu lugar central vazio.

A descrição do processo da perda de poder e das limitações, introduzidas na acção do Estado que transcrevemos a partir da citação de Aguiar (1997) vem dizer-nos que há um desenraizamento do Estado e que as raízes do Estado anterior, originárias na nação são transferidas para a escala mundial.

o século XVI¹⁷, enquanto outros, como Aguiar (1997:17), a explicam, referindo um novo conceito de mobilidade ou se se preferir, como explicita o autor, *de mobilidade acelerada* como factor crítico da crise estratégica e da crise interna do estado nacional.

Para este investigador, a base do poder do Estado que era estruturado, em termos da população, do território e dos recursos, perdeu importância, na medida em que estes factores de hegemonia são substituídos.

O território foi substituído pela circulação, ou seja, pela mobilidade da população e dos recursos. A mobilidade dispensa o papel do Estado, inutiliza os dispositivos de que se servia o poder do Estado para regular o interior das sociedades e para ter uma participação mais activa na sociedade. Com ela dá-se a passagem do território para a circulação e da esfera de soberania nacional para o internacional ou para o sistema interestatal.

Isto é, o Estado que tinha um estatuto de centro de todas as relações políticas internas e externas, como já referimos, em virtude da mobilidade das populações, dos recursos e face ao desmoronar das fronteiras geográficas e políticas, fica vulnerável a uma perda de eficácia dos seus instrumentos, o que conduz a uma perda de soberania.

Passa a ter, na opinião de Aguiar (1997), cujo pensamento temos vindo a seguir de perto, limitações do seu papel estratégico.

Conhece novas formas de interdependência.

Esta ideia é partilhada e sintetizada por Touraine (1969: 9), quando afirma que as decisões e os combates económicos já não têm a autonomia e a centralidade que tinham num tipo de situação anterior, dando como razões explicativas que (...) *a mobilidade geográfica e social penetra e destrói os particularismos da vida privada, das sociedades locais, dos géneros de vida, pela difusão da publicidade e de propagandas, por uma participação política mais ampla que outras.*

3.2. Fragmentação das sociedades e regionalismo

Assim, no plano geral de análise, quaisquer que sejam as razões invocadas, a nova realidade política parece caracterizar-se pela crise do Estado-nação que perde poder efectivo como organizador das relações políticas, pela existência de novos espaços de relação política

¹⁷ Immanuel Wallerstein, *La restructuración capitalista y el sistema-mundo*. XX Congresso de la Asociación Latino-Americana. México, Out. 1995, citado por Aguiar (1997: 17).

e de regulação. O Estado-nação, nas novas condições, é integrado em espaços mais gerais, em blocos regionais, neste caso, na Europa comunitária e no espaço global.

Verifica-se, por outro lado, que um processo de fragmentação de sociedades com o aparecimento do regionalismo e da autonomia tem ao mesmo tempo lugar e constata-se até sob o mesmo estado a existência de modelos de sociedade diferentes com diferentes processos de desenvolvimento e diferentes contextos estratégicos¹⁸.

Se nos debruçarmos sobre o plano interno, vemos o Estado organizar-se em sociedades pluralistas, no sentido em que o poder é partilhado por outros sectores: o sector público (estado), o sector privado (empresas) e, a partir da década de 70, começou a falar-se em organizações que se encarregam de cuidar de desafios sociais da sociedade moderna sem fins lucrativos, as quais constituem um terceiro sector.

Referimo-nos às organizações não governamentais.

Estas organizações têm ainda um segundo objectivo político, visto que criam cidadania e muitas delas estão a tornar-se parceiras do Estado no campo das políticas sociais (na saúde, na educação etc.)¹⁹.

3.3. Transformações institucionais e crise das instituições

À crise política do Estado e à crise do Estado Providência vêm juntar-se as crises das instituições e a crise da própria sociedade industrial que se vê confrontada na sua base com os limites do próprio modelo²⁰.

As instituições, aqui entendidas não como a vida social organizada, mas como mecanismos de decisão política e como instâncias socializadoras, foram abaladas por um profundo processo de destradicionalização²¹.

¹⁸ Esta situação caracteriza, aliás, a globalização que, nas palavras de Giddens (1996:123), é um processo de desenvolvimento desigual que fragmenta à medida que caracteriza.

¹⁹ Nos E.U., essa parceria com o Estado apoia-se no domínio da educação num sistema de *vouchers*, hoje em dia, tão discutido. Em Portugal, as instituições de solidariedade social começam a ganhar importância na promoção da educação pré-escolar e no ensino especial.

²⁰ Entendemos por crise a situação difícil que sobrevém a alterações ocorridas num sistema e que o obrigam a recompor-se.

²¹ Destradicionalização – noção, utilizada por Giddens (1996), para caracterizar a modernidade tardia e que significa não o desaparecimento de tradições, mas que as velhas tradições foram arrancadas e substituídas por outras.

A família, a escola, a igreja, as classes sociais, os sindicatos continuam a existir, é certo, mas transformaram-se nas suas funções habituais de socialização.

Vários observadores e cientistas sociais têm referido que a família perdeu o sentido de comunidade e tornou-se uma instituição instável. Apontam-se entre outros factores que contribuíram para a instauração de novos modos de vida familiar: a aceitação do divórcio como conduta social normal nos novos modelos culturais; a importância dada pelos pais às suas carreiras e trabalho profissional, secundarizando a vida familiar e declinando noutras instituições a educação dos filhos; a entrada da mulher no mercado de trabalho, só para citar alguns exemplos mais comuns e gerais.

A igreja perdeu a influência que durante séculos deteve sobre a transmissão de valores culturais que moldavam as condutas sociais.

A escola, ao não acompanhar a evolução rápida das transformações sociais, científicas e tecnológicas e arrastando um peso organizacional e uma estrutura administrativa e pedagógica concebida no século XVIII para responder aos problemas que então se colocavam²², ainda não conseguiu acertar o passo com a mudança na sua relação com o estado administrador.

A velha noção de classe social, como referem vários autores (Touraine, 1994; Giddens, 1996; Drucker, 1995), profundamente ligada à sociedade de industrialização capitalista tem vindo a desvalorizar-se para dar lugar a novos modelos e novas formas de organização colectiva, visto que as circunstâncias mudaram.

Estamos perante uma sociedade em que a criação do conhecimento, o poder dos aparelhos de produção, de distribuição e de informação, a ligação das decisões políticas e económicas determinam uma organização económica e social diferente.

Para alguns autores como Touraine (1968), os conflitos sociais já não se definem no interior de um mecanismo económico fundamental, colocam-se, é certo, no centro da produção, mas estendem-se a domínios novos da vida social, porque a informação, a educação e o consumo estão agora mais estreitamente ligados ao domínio da produção.

A própria sociedade industrial assente numa base de desenvolvimento de processos autonomizados de modernização, ao abstrair-se das consequências ecológicas desses

²² A partir de finais dos anos 80, inicia-se um ciclo de apresentação de dissertações de doutoramento em Ciências da Educação (Formosinho, 1987; Nóvoa, 1987; Ambrósio, 1988; Lima, 1991; Sousa Fernandes, 1992; Afonso, 1993; Clímaco, 1994; Barroso, 1995; Costa, 1995, entre outros) que têm contribuído para o conhecimento da evolução do pensamento educativo.

processos vê-se hoje confrontada com uma realidade que dramaticamente a questiona ao tomar consciência de que o progresso pode transformar-se em auto destruição.

Por esta razão, a sociedade industrial, confrontada com os seus limites, está a deslizar para uma sociedade de risco (Bauman,1991; Beck,1992), que é, ao mesmo tempo, reflexiva, porque toma como centro de interrogação e análise o seu próprio desenvolvimento e as consequências que dele derivam²³.

Quando a gestão das questões que esta sociedade coloca (de desenvolvimento *versus* segurança) sai do *forum* científico²⁴ e entra no debate público e político, levantam-se questões cruciais e melindrosas, com consequências no funcionamento das instituições.

Os cidadãos apercebem-se de que certos processos de modernização tecnológica têm consequências perigosas para as quais a ciência não dá uma resposta. Essa noção de perigo, por um processo de construção cognitiva e social, transforma-se numa noção de risco.

Assim sendo, estamos em condições de perceber as razões que estão na origem do individualismo como fenómeno social e que resumidamente se podem enunciar, dizendo que a incerteza quanto ao resultado e efeitos de certos processos de modernização tecnológica, a perda de fé no progresso que deu sentido às sociedades económicas e às democracias ocidentais e a diminuição de importância da consciência de classe fazem recair todo um esforço sobre o indivíduo para enfrentar os novos problemas.

Ora, ao facto de terem sido feridos os fundamentos em que assentava a noção de segurança social, vem associar-se a circunstância dos problemas que antes eram resolvidos em grupo, na comunidade, na família, na escola, com o recurso à acção colectiva de um grupo ou de uma classe social terem agora de ser percebidos e interpretados pelos indivíduos sozinhos e em novas condições.

²³ Para esta corrente de pensamento, a sociedade de risco surge, de forma compulsiva, do desenvolvimento do progresso e da incapacidade dos homens para prever, controlar ou proteger as consequências da descoberta e utilização de mega tecnologias (química e nuclear), de investigações genéticas, de super-armamento militar, entre outras.

A sociedade de risco não resulta, pois, de um processo de programação. Designa uma fase respeitante ao desenvolvimento da sociedade moderna na qual os riscos sociais, políticos, culturais e individuais tendem a escapar-se, de forma crescente, das instituições de controlo e de protecção da sociedade industrial e começam a predominar as ameaças produzidas no caminho da sociedade industrial.

²⁴ Referimo-nos às sedes tradicionais onde a análise das consequências e a decisão de assumir risco (riscos residuais) são ponderadas.

Isto acontece, não porque essas instituições tenham desaparecido, mas porque assumiram novos modelos e valores de funcionamento, desvinculando-se dos padrões das sociedades modernas e porque, cada vez mais, parecem tender a transformar-se num espaço de partilha e de protecção do indivíduo.

3.4. A emergência do sujeito

Na perspectiva de correntes do pensamento sociológico, nomeadamente dos sociólogos que se debruçam sobre o diagnóstico das sociedades actuais, o individualismo como forma social significa a desintegração das certezas da sociedade industrial e a compulsividade do indivíduo encontrar e inventar novas certezas para si e para os outros.

Mas significa também novas interdependências mesmo globais²⁵.

Não se trata já do individualismo da sociologia clássica (Weber; Stimmel; Durkheim) como explica Beck (1994), pois o homem da sociedade pós industrial não é subtraído das certezas feudais e religiosas para entrar nas certezas da sociedade industrial.

Para este autor, o indivíduo vê-se impelido para uma turbulência numa sociedade global de risco, onde se espera que viva com uma enorme variedade de riscos, mutuamente contraditórios, pessoais e globais e isto faz com que se sinta como um indivíduo, que actua e interfere na condução da sua própria vida e na vida colectiva.

Deste modo, para os autores que temos vindo a referenciar, assim como a globalização teve o efeito de arrancar velhos modos e padrões de vida e colocar em sua substituição outros, o individualismo, de igual forma, não é entendido como o reconhecimento do indivíduo em si, mas como o arrancar de velhos modos de agir, o abandonar de velhos papéis, para colocar em sua substituição outras formas de actuação e novos papéis.

No novo contexto, o indivíduo já não é um simples agente, mas tende a assumir o papel de sujeito, de actor social.

Colocado perante a variedade de modelos e de opções, o indivíduo é obrigado a tomar opções, a correr riscos pessoais, que não têm nada a ver com a coragem e constituem, antes, uma forma de individualidade.

Neste sentido, julgamos poder estabelecer uma nova correlação, afirmando que assim como a globalização provocou a metamorfose do Estado nos aspectos e nas formas que

²⁵ Individualização e globalização são dois lados da modernização reflexiva (Beck,1998; Giddens,1996; Wallerstein,1995; Roszac,1986).

acabámos de expor, a individualização como processo social está na origem de uma transformação institucional, pelas razões e nos aspectos que a seguir procuraremos explicar.

3.5. Debate público e decisão política nas democracias avançadas

Os efeitos secundários do desenvolvimento da ciência transformaram-se em problemas sociais, uma vez que já não são vistos como um problema a que a ciência só por si possa dar uma resposta. Assim, ao transformarem-se em problemas sociais, já não podem ser tratados como problemas de ordem (não é possível hierarquizá-los, isolá-los), mas como problemas de risco.

Ora, os problemas de risco distinguem-se por não terem soluções claras.

Diferenciam-se por uma notável *ambivalência* (Bauman, 1992; Beck, 1994).

É esta *ambivalência* que faz a distinção entre os problemas de risco e os de ordem que, por definição, estão orientados para a clareza e decidibilidade²⁶.

Esta situação de ambivalência e de falta de clareza na capacidade técnica de decidir/governar revela-se também na dimensão política.

Alguns problemas políticos que hoje se colocam como a despenalização do aborto, as questões ecológicas etc., introduziram na vida política este fenómeno de ambivalência e de falta de clareza.

As formas de envolvimento político parecem já não seguir de forma clara o tradicional posicionamento de direita e de esquerda.

São as causas e os problemas que tendem a mobilizar os indivíduos e a determinar o seu alinhamento pessoal e individual e não a obediência a princípios ideológico-partidários.

Os conflitos e os jogos de poder desencadeiam-se com instrumentos e em palcos que pertencem a duas épocas: a época da clareza e a da ambivalência.

E, se o político vai perdendo importância nas instituições e sedes próprias (parlamento, partidos políticos, organizações sindicais, etc.), assiste-se, por outro lado, ao seu aparecimento em domínios que até agora o ignoravam.

²⁶ A instalação de uma central nuclear ou de uma incineradora, por exemplo, não é hoje uma questão do fórum científico ou político-científico, isto é, apenas com a participação na decisão de peritos, administradores e políticos, analisando e ponderando soluções com o rigor técnico científico e conciliando a ciência com o interesse e o bem comum, porque as populações, tendo perdido a confiança na segurança científica e tendo-se consciencializado da noção de risco, podem invocar, em nome dos seus direitos, razões igualmente válidas no processo de decisão. Aliás, este fenómeno já é visível em Portugal. Recorde-se a polémica instaurada em torno da instalação de incineradoras de resíduos tóxicos na Região Centro (Souselas).

Basta referir a título exemplificativo que os problemas de segurança entraram na agenda política pela acção organizada do cidadão e não porque o governo, os partidos políticos ou o parlamento o integrassem nos seus projectos ou tomassem a iniciativa política do debate.

Neste quadro de transformação político-social das instituições, as de natureza científica, concebidas para dar respostas aos problemas, perante um quadro de certeza científica, de previsibilidade económica e social, vêem-se compelidas, pela necessidade, a construir consensos entre a ciência, a indústria, a política e a população.

Os modelos de organização do Estado e das instituições, como instrumento da sua acção na condução das políticas, tornam-se inoperantes na sua racionalidade instrumental, na medida em que se enfraquecem os seus fundamentos e programas e se tornam mais dependentes dos indivíduos.

Os indivíduos retomam o seu papel de actores sociais, participando activamente na construção de projectos colectivos sociais.

Não se trata já apenas de legitimar a acção do governo, manifestando o seu acordo a projectos que lhe são propostos.

Trata-se de um envolvimento na sua própria formulação e na construção das respostas aos problemas.

À política, construída pela iniciativa da classe política, vem juntar-se uma outra e nova forma de construção política que parte das bases. Aos conceitos de autoridade, eficácia e certeza vêm juntar-se as noções de participação, negociação e consenso.

Perante estas novas formas de agir na sociedade, as instituições são compelidas a reorientar o seu quadro de actuação e a redefinir objectivos e finalidades, face à perda de monopólio decisional.

Confrontam-se, perplexas, com a inoperância da sua instrumentalidade racional que correspondia a uma forma de regulação com uma racionalidade burocrática e ainda não inventaram os instrumentos de uma nova racionalidade.

Sabem, como a este propósito refere Beck (1994), que têm que inventar tudo.

Não sabem como, nem com quem vão ou não vão inventar.

Este quadro, inicialmente criado a partir de questões de sobrevivência, tende a alastrar-se um pouco por toda a parte e em todos os campos políticos. No campo da Educação também se assiste a uma situação de ambivalência que não deriva, em nossa opinião, tanto de uma praxeologia emergente por pressão individual ou local sobre as instituições, mas da aplicação de um quadro conceptual político que reconhece parceiros e convoca os cidadãos a participar nas decisões políticas, que, oportunamente, abordaremos.

Ora, o facto das políticas sociais e educativas estarem condicionadas por este processo de transformação dos poderes do Estado e das instituições e pela rigidez das estruturas de suporte aos velhos paradigmas decisoriais, faz sentir a necessidade da reinvenção do político (Mouffe, 1996; Osborne; Gaebler, 1994; Handy, 1994) e de encontrar respostas adequadas, através de reformas dos sistemas de administração pública e educativa, lançadas em vários países e em vários continentes.

São estes os pressupostos gerais que orientam e fundamentam a nossa investigação, no enquadramento das mudanças institucionais que emergem em Portugal no campo da Educação, a partir de finais dos anos 80.

4. PERSPECTIVAS ANALÍTICAS NA INVESTIGAÇÃO EDUCATIVA: AS TEORIAS DE MERCADO E A PERSPECTIVA PÓS-MODERNA

A par destes contextos, interessa ainda particularizar que uma ideologia neo-liberal na condução das políticas, mesmo em países em que esta ideologia não está no poder, tem influenciado indirectamente a condução das políticas.

A constituição de vastas zonas regionais de integração político-económica, designadamente o mercado comum europeu e o mercado norte-americano, tem favorecido a existência e funcionamento de mecanismos de abertura de fronteira e de globalização de teorias socio-organizacionais humanas e materiais até hoje desconhecidas.

Nos países mais avançados na via deste neo-liberalismo²⁷, considera-se que os sectores socio-culturais, como a Educação, devem funcionar segundo as normas de um mercado social.

E neste contexto, o paradigma dominante de gestão e de regulação do sistema educativo é um decalque do paradigma que está na base da economia de mercado, isto é, o poder público fixa as regras do jogo e esforça-se por fazê-las respeitar, confiando a unidades largamente descentralizadas o cuidado de aplicar a política que ele decidiu.

Na periferia, surge como solução, a metáfora da empresa dinâmica e apta a solucionar ela própria os problemas que no quadro da sua acção e actuação levantou e, a este nível, o conceito de projecto de escola começa a emergir, reflectindo, na Educação, aquilo que tem sido tentado há longos anos no sector da empresa.

²⁷ Reino Unido, certas províncias do Canadá, certos estados da Austrália.

Esta nova repartição de responsabilidades entre o centro e a periferia no domínio do ensino, ligada a uma das funções maiores do poder público, só pode aparecer num contexto histórico de redistribuição de poderes político-administrativos, a partir da segunda metade dos anos 70.

Muitos países conduziram políticas de descentralização nos domínios em que o estado central (ou regional nos países federais) parecia levantar obstáculos às exigências cada vez mais complexas, expressas por clientelas, elas próprias, cada vez mais diversificadas e exigentes (indivíduos, associações, empresas, etc.).

Isto significa que as administrações centrais abandonam pouco a pouco ou predispõem-se a abandonar as suas funções de regulamentação minuciosa do funcionamento das instituições situadas na periferia e controladas, *a priori*, em proveito de uma fixação de objectivos, mais ou menos globais, a atingir, utilizando como forma de concretização dessas medidas políticas o contrato.

Sabemos que o liberalismo admite que uma sociedade é determinada pelo contrato²⁸.

No domínio público como no domínio privado, o contrato permite-lhe instituir estruturas de cooperação conformes à vontade dos parceiros.

A partir da década de 80, as políticas de reforma educativa introduzem nos textos legais as noções de contrato e de *partenariado*, aplicadas a projectos de Educação, consagrando uma mudança na concepção de relações entre a administração (ao nível da escola) e as instâncias sociais exteriores à comunidade educativa.

Sobre estas realidades contextuais que estão na base da reestruturação das organizações do sector público identificamos dois discursos dominantes na análise científica: a ideologia do neo-liberalismo (mercados livres, soberania do cliente, individualismo) e a posição pós modernista que enfatiza a mudança, a descontinuidade e a flexibilidade nas organizações. Em ambos se critica, pela sua ineficiência e desadaptação à realidade, a burocracia.

Ambos se inclinam no sentido de que a solução do problema passa pelo encorajamento de uma cultura de iniciativa e de emancipação.

²⁸ Utilizamos o termo contrato social, no sentido de teoria do contrato social, como a define Özer (1998: 220-221) a qual tem por objectivo a medida do homem e das suas aspirações, afirmando o carácter imanente dos fins da sociedade, situa o fundamento da vida civil e do estado na vontade dos indivíduos que considera como igualmente livres e autónomos. Como explicita este autor “*Sa spécificité réside dans la thèse constructiviste selon laquelle les institutions de la coopération sociale et politique sont le résultat d’une création artificielle, c’est-à-dire, consciente et volontaire. Son paradigme est le contrat, car l’idée d’un accord par lequel des personnes s’engagent librement tout en s’obligeant mutuellement permet de rattacher l’ensemble des structures de la société aux projets et décisions de ses membres*”.

Identificada na literatura de gestão, como uma mudança de paradigma pelas expressões: pós-moderna, pós-burocrática, pós-hierárquica, ou pós-fordista (Peters, 1992; Drucker, 1992; Clegg, 1992; Quinn Mils; 1993; Heckscher et al. 1994), como concluem Robyn Thomas e David Dunkerley (1999), a mudança sugerida é a reconfiguração das organizações burocráticas em *divisionalised, decentralised, flattened and quasi-autonomous units*.

Preconizando igual mudança nas relações organizacionais e na autonomia dos seus agentes, os autores questionam-se sobre se as mudanças correspondem a um novo paradigma de organização ou se, pelo contrário, se está perante o último estágio da burocracia com novas formas de controlo, conduzindo-se a mudança por um corte nas despesas públicas sem que se altere o paradigma.

Em Portugal, esta perspectiva tem sido adoptada na análise das políticas da reforma educativa, centrando o objecto de estudo na escola ou nas políticas educativas (Barroso, 1998; Afonso, 1999).

Pela nossa parte, situaremos esta problemática na perspectiva pós-moderna, tomando como objecto de estudo a análise macro da administração do sistema.

A abordagem da visão política de governação, face às novas exigências sociais e ao novo paradigma educativo, centrar-se-á na organização e na comunidade, em nosso entender, os pilares de regulação que mais se destacam na realidade educativa portuguesa.

5. CONSEQUÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO: A REFORMA DO PENSAMENTO EDUCATIVO

A ilusão racionalista de que a escola podia por si só prover todas as necessidades educativas da vida humana é destruída pelas profundas transformações sociais e pelo progresso da ciência e da tecnologia e das suas consequências no trabalho.

A emergência da sociedade de informação ou do conhecimento, como realidade económica das sociedades avançadas dos finais do século XX, tem consequências sociais, políticas e económicas que atingem os fundamentos teóricos e praxeológicos dos modelos sociais e educativos.

Sabemos que a par da imagem da sociedade de informação (trazendo benefícios sociais específicos, como o acesso a uma maior informação, a automação total das pesadas tarefas administrativas), surgem outras imagens de análise social que fundamentam teses sociológicas e económicas da realidade presente ou até prospectivas, pondo em evidência o impacto das novas tecnologias sobre o trabalho e a qualificação/desqualificação profissional.

Estas mudanças tornam o conhecimento e a informação variáveis centrais na economia e definem uma sociedade favorável ao desabrochar da criatividade intelectual e humana.

A importância e a centralidade do conhecimento fazem surgir um fenómeno novo que alguns teóricos (Drucker, 1995) denominam como economia competitiva do conhecimento e cuja implicação principal é a mudança de política económica que se mundializa e controla as economias nacionais, estabelecendo elos de interdependência globais.

Nestas condições, a educação e a escola situam-se no centro da sociedade.

Os conteúdos, a qualidade de ensino, o rendimento da escola e da escolaridade, no fundo, o desempenho da educação já não são mais, na opinião destas correntes de pensamento, preocupação exclusiva de governos e professores.

São questões públicas, prioritárias e fundamentais que ocupam um lugar político.

E, se as novas tecnologias, a sociedade do conhecimento e as novas teorias sobre a maneira como os seres humanos aprendem, têm implicações na concepção e gestão dos sistemas educativos, no papel da escola, na gestão e organização de empresas e de serviços públicos e das organizações do sector social, o papel da escola também muda, deixando esta de ser apenas um lugar para os jovens, para ser um parceiro dos adultos e das organizações.

Segundo esta concepção, a escola tende a constituir, na expressão de Nunes dos Santos (2000: 15), um espaço de diálogos, estimulando a criatividade, fomentando a descoberta e o desenvolvimento das capacidades cognitivas e intelectuais de professores e alunos, realizando abordagens transdisciplinares e interdisciplinares sem descurar o papel humanizante e social, a inserção profissional do homem e a diversidade cultural.

Por outro lado, o novo conceito de Educação, entendida como desenvolvimento total da pessoa, visa mais uma competência pessoal, do que uma competência profissional que se desactualiza rapidamente.

É preciso educar para que o indivíduo se assuma como actor, e tome parte activa nas opções e decisões políticas que lhe dizem respeito, abandonando o papel passivo de consumidor que o modelo anterior lhe oferecia.

As expectativas sociais sobre a Educação traduzem-se na resposta às exigências do desenvolvimento económico e social. Mas a função económica e social que lhe é pedida, neste novo contexto, é a de levar a ordem dominante a centrar-se naquele que se educa, a concentrar-se no desenvolvimento da pessoa, não apenas em determinados momentos da vida, confinados ao espaço escola, mas de acordo com estes, dando prioridade a um ou vários espaços educativos.

É uma perspectiva que preconiza o desenvolvimento do homem, enquanto ser humano e não como meio de produção. Já não se destina ao ser humano, enquanto agente económico, mas enquanto fim último do desenvolvimento.

Esta ideia da Educação como um processo de construção contínua da pessoa humana, dos seus saberes e aptidões, da sua capacidade de discernir e de agir, levando cada um a tomar consciência de si próprio, e do meio ambiente que o rodeia e a desempenhar o papel social que lhe cabe, enquanto trabalhador e cidadão, introduz um outro conceito de *sociedade educativa* de que nos fala Delors (1996), onde a Educação não se confina já à escola, mas cria uma dinâmica entre instituição escolar e as alternativas educativas, fazendo com que a Educação não diga respeito só aos governos mas a todos.

E a nova perspectiva introduzida de o cidadão construir o seu próprio percurso, enquanto actor social, coloca o problema de opção de sociedade e correlativamente modifica o papel do Estado, abrindo outras opções políticas de organização.

Com efeito, neste contexto, o Estado tende a desempenhar um papel regulador e enquadrador, na medida em que deve garantir a coerência, definir as prioridades e abrir o debate sobre as opções económicas e financeiras e, se assim é, a Educação como bem colectivo não deve ser regulada pelo simples jogo do mercado.

Pressupõe antes uma regulação política conjunta, definindo com precisão o papel que cabe aos poderes públicos e à sociedade civil, o que tem como consequência novas formas de governabilidade, questão nuclear que envolve a problemática deste estudo.

CONCLUSÃO

Identificámos as tendências de mudança das sociedades contemporâneas, na medida em que não podemos dissociar na leitura do contexto geral que enquadra a problemática desta investigação, as relações que mutuamente se estabelecem entre Sociedade e Educação, a partir das quais nos é dado perceber melhor as implicações que as alterações económicas, políticas e sociais têm na reformulação do pensamento educativo e na reconversão das lógicas e racionalidades dos sistemas educativos e da sua administração.

Pensámos ter deixado explícito, neste capítulo, que no paradigma emergente das sociedades pós-industriais, a perda de importância dos factores de produção tende a ser substituída pela centralidade do conhecimento, além de que as várias transformações em curso, descritas nas diferentes esferas organizativas da sociedade (estado, economia, instituições), questionam os paradigmas convencionais das políticas educativas, colocando novos desafios à capacidade de adaptação da Educação no plano conceptual, pedagógico, gestor e administrativo.

Na transição para o mundo actual das multinacionais, do liberalismo económico, da desregulamentação e da virtualidade, o paradigma de trabalho e a estrutura de emprego da sociedade industrial, a mobilidade profissional e laboral que se traduz no desempenho de várias profissões e vários empregos ao longo da vida, a questão do emprego/desemprego como questão de crescimento económico e desenvolvimento humano implicam que o verdadeiro desafio económico se centre na Educação, ou seja, naquilo que os cidadãos podem acrescentar à economia global pela expansão e melhoria das suas qualificações.

Nestas condições, compreende-se que o desenvolvimento e expansão da Educação no contexto actual residam na possibilidade de dar, a cada um, uma formação ao longo da vida, adequada às novas exigências.

Concretizar estes objectivos exige opções económicas sempre difíceis, sobretudo quando se regista, como é o caso nas sociedades europeias, a crise do Estado Providência, o que coloca a administração dos sistemas educativos perante a necessidade de procurar alternativas e diversificar fontes de financiamento.

As alterações institucionais decorrentes das mudanças de orientação sobre o papel e função reguladora do Estado e as novas realidades políticas e sociais, traduzidas na desintegração das certezas da sociedade industrial, no que se refere à ciência, à estabilidade e previsibilidade económica e profissional, levam os indivíduos a assumir o seu papel de actores sociais, quando colocados perante uma variedade de modelos e de opções.

Os modelos de organização do Estado tornaram-se inoperantes e percebe-se que o que está em causa é a necessidade de um novo contrato social.

O Estado tende, deste modo, a descentralizar o aparelho administrativo e a partilhar poderes com a sociedade civil, organizada pela redefinição de funções dos parceiros no actual contrato social e pelo alargamento de representação dos interesses à nova realidade social.

Perante o quadro esboçado, apresentámos as duas perspectivas dominantes na análise científica em Ciências de Educação e posicionámos a abordagem que faremos na alternativa pós-moderna.

CAPÍTULO II

A ADMINISTRAÇÃO E OS ACTORES NO ORDENAMENTO JURÍDICO-NORMATIVO DA EDUCAÇÃO (1986-1993)

CAPÍTULO II

A ADMINISTRAÇÃO E OS ACTORES NO ORDENAMENTO JURÍDICO-NORMATIVO DA EDUCAÇÃO (1986-1993)

INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem dois objectivos: primeiro, definir os contextos específicos da problemática da investigação, referenciando a dimensão cultural geral e o quadro particular de ordenamento jurídico e normativo da Administração da Educação (1986-1993); segundo, introduzir a problemática e questões de investigação.

Procuraremos ainda fixar os traços individuais e circunstanciais que definem os limites dos seguintes conceitos estruturais do nosso objecto de estudo: *autonomia, desconcentração/descentralização e participação*.

Trata-se de três conceitos essenciais na definição do quadro jurídico e normativo da Educação, provenientes das ciências jurídicas e da administração e de um conceito empírico – *o conceito de participação*, que procuraremos apreender a partir da evolução semântica e praxeológica do comportamento da administração e dos administrados.

Uns e outro são conceitos operatórios instrumentais para a leitura empírica do *corpus* documental e do inquérito por entrevista, em nosso entender, necessários para precisar com objectividade os traços gerais que definem o objecto de estudo e delimitam a problemática desta investigação.

Deste modo, este é um capítulo charneira que estabelece a ligação entre o contexto geral e a problemática, permitindo, ao mesmo tempo, situar a problemática no micro contexto específico português; proceder à clarificação de conceitos e à delimitação do campo e objecto de estudo e, ainda, introduzir a reflexão necessária à escolha e definição do quadro teórico de referência.

1. CONTEXTO CULTURAL NAS POLÍTICAS DE ADMINISTRAÇÃO PORTUGUESA

A cultura de um estado, persistentemente autocrático e centralizado, que imperou em Portugal até ao terceiro quartel deste século, deve-se a factores históricos, políticos e sociológicos determinantes, uns com maior peso que os outros, que remontam ao processo de formação do próprio Estado.

Esta afirmação encontra fundamento na tese do historiador José Mattoso sobre a expressão da identidade nacional, a partir da análise de elementos geográficos, políticos, sociológicos e de comportamento da sociedade portuguesa.

Segundo este autor, Portugal *não teve origem numa formação étnica, mas numa realidade político-administrativa. [...]*

O Estado Português foi agregando a si uma série de áreas territoriais com poucos vínculos entre si, com acentuadas diferenças culturais e com condições de vida muito distintas. O que fez a sua unidade foi a continuidade de um poder político que dominou o conjunto de uma maneira firme e fortemente centralizada.

De facto os portugueses nunca foram propriamente um povo, ou uma etnia, mas súbditos de quem governa.

Lisboa domina de longe a maior aglomeração urbana em Portugal [...] A concentração que nela se deu das principais actividades produtivas, administrativas e políticas de todo o país corresponde ao precoce e tradicional centralismo do Estado Português. A este fenómeno chamou-se em tempos macrocefalia portuguesa, termo que exprime bem a desproporção entre a concentração de funções económicas e políticas no centro e o atrofamento das mesmas funções na periferia (Mattoso, 1988: 56-66).

Para o autor citado: *este problema não reflecte apenas a desigual capacidade de recursos naturais, mas também a desigual distribuição de poderes no território nacional. [...] Constitui uma realidade estrutural de Portugal Continental.*

Embora seja necessário observar que as transcrições citadas não reflectem a complexidade do suporte argumentativo da tese do autor, é claramente apreensível, neste processo, que, na visão do investigador, a centralização foi a metáfora fundadora do quadro político administrativo português e que a distribuição de poderes, no território, não teve expressão significativa, nem condições para instituir uma tradição participativa dos cidadãos nas políticas e na administração pública.

Essa ausência de participação é um dado estrutural que atravessa a História Portuguesa desde a monarquia ao Estado Novo, evidenciada pelo autor ao avançar com uma explicação sobre a situação das classes sociais face à Coroa, e ao concluir que *tudo o que realmente*

tinha verdadeira importância económica ou social dependia em última instância da Coroa (Mattoso, 1998: 92-93).

Na explicação de Mattoso, (1998: 93) *este facto provocava, na prática a formação de grandes redes clientelares, tanto de funcionários como de vassalos e a ausência de poderes verdadeiramente concorrentes. Como o meio de conquistar um lugar ao sol dependia principalmente do favor do soberano e este movia-se mais pelo critério de fidelidade do que do mérito, o sistema não favorecia nem a iniciativa privada nem o investimento em actividades produtivas.*

O fenómeno perpetua-se até ao passado recente.

Este autor, para justificar igual comportamento em períodos políticos posteriores, acrescenta o argumento de que as elites intelectuais portuguesas, face à sua estreiteza e à sua reduzida influência social terem vivido, desde a segunda metade do século XIX e até depois dos anos 50 deste século, quase sempre obcecadas pela ideia de decadência, ou mais tarde, pelo que veio a chamar-se o “atraso económico português”.

Na opinião deste historiador foi preciso esperar, pelo menos 50 anos, para que a inércia de uma economia e de uma sociedade periférica desse lugar a estruturas mais próximas do modelo europeu. (Mattoso, 1998: 95).

Numa outra perspectiva de análise, a leitura sincrónica da realidade portuguesa de Sousa Santos (1994) apresenta a tese de que Portugal é *um país em que o Estado desempenha um papel intenso de regulação social, mas em que existe também uma grande distância entre representantes e representados o que provoca fenómenos de populismo e clientelismo e mesmo de privatização de algumas funções estatais.*

... um Estado que tenta imitar os padrões de actuação dos Estados e das políticas mais desenvolvidas, o que se reflecte numa legislação frequentemente muito progressista, sem que os agentes políticos interiorizem esses padrões nas orientações operacionais e nas práticas de acção política.

... um país em que as codificações nomeadamente as codificações jurídicas são frequentemente bem mais progressistas do que as práticas sociais que continuam retrógradas.

Seria demasiado ambicioso ter a pretensão de examinar aqui as teses citadas para fundamentar as determinantes históricas, políticas e sociais do contexto cultural português em que se inscreve a nossa problemática.

Tal não se justificaria na economia da investigação e não ficaria completo sem o confronto com os pontos de vista de outros autores (Agostinho da Silva (1988); Villaverde

Cabral (1992); Eduardo Lourenço (1988b, 2000) que contribuíram para o conhecimento da identidade sociológica portuguesa.

O objectivo que nos levou a enunciá-las tem como finalidade articular estas duas notas marcantes da realidade cultural portuguesa para equacionar o problema do contexto cultural, tomando como parâmetros de referência: a tendência pesada de centralização que advém dum contexto histórico e a leitura sociológica do papel e do comportamento do Estado na regulação social.

E, se a *centralização* foi a *metáfora fundadora* do quadro político administrativo, como atrás dissemos, e representou uma forma de manter, ao longo dos tempos, a unidade nacional, como a História mostra, a *descentralização* é a *metáfora regeneradora* desse fenómeno e um dos pilares do regime democrático que define um outro paradigma socio-político.

A descentralização representa, para o poder político, uma exigência indispensável ao desenvolvimento económico, social e cultural do país, à correcção das desigualdades pessoais, sectoriais e geográficas da sociedade portuguesa.

Corresponde à convicção de que só assim se consegue desenvolver politicamente o país, distribuir responsabilidades em toda a sociedade, combater o gigantismo e a paralisia do estado, aproximar os serviços das populações, evitar a burocracia, assegurar em maior grau a participação dos cidadãos na gestão da administração pública⁴⁶.

A descentralização contribui para o desenvolvimento, entendido como auto sustentado e a distribuição generalizada de bens, porque as formas que toma um processo de desenvolvimento, terão que assentar na realidade concreta da terra e das pessoas que nela participam.

Trata-se de valorizar o todo pela participação dos elementos integrantes desse todo.

Ora, este novo paradigma socio-político, que a descentralização induz, exige a materialidade de instituições e introduz um novo conceito de governabilidade⁴⁷.

Dá-se um movimento de um sistema mais formal e centralizado para um sistema mais permeável, no sentido em que o governo central já não é supremo e o sistema político é crescentemente diferenciado e, para além disso, em vez de uma autoridade soberana simples há uma multiplicidade de actores para cada área de governação (Maden, 2000).

⁴⁶ Como evidenciam preceitos constitucionais, os Programas do I, IV, V e VI Governos Constitucionais, a Lei das Autarquias Locais 9/77, de 25 de Outubro, a Reforma Administrativa e a Resolução 1/82.

⁴⁷ Por governabilidade entendemos o conteúdo semântico do termo *governance*, que na literatura inglesa, começa a ser usado com mais frequência que o termo *government*. Segundo Maden (2000), isto acontece, porque se está a identificar um movimento na forma como os governos se estão a organizar, argumento que foi também utilizado por Rhodes num artigo publicado na revista *Political Studies*, XLIV, pp 652-67, intitulado *The new Governance: governing without government* “ e que a autora cita.

O processo de decisão também mudou e é descrito por um investigador norueguês nos seguintes termos: “... *there is first an exploratory diagnosis. Goals are set. Information is sought and received. Representations are made. Negotiations are undertaken: Proposals are formulated and appraised, anticipating the reactions of groups affected. New rounds of modifications occur until the decision is reached.* (Lauglo, 1990, citado por Maden, 2000: Introduction IX).

Este processo, como ilustrámos em trabalho académico anterior⁴⁸, encontra correspondência no quadro da educação portuguesa.

Estamos em presença de uma mudança de cultura política, ou, se quisermos, perante duas culturas administrativas opostas, porque acontece que, a par de uma linha oculta de tendência centralizadora, que deriva do contexto histórico cultural, se instaura uma linha de interpretação política que aceita a contingência e o risco de mudar e que dá essa mensagem política clara aos actores políticos e sociais, embora a prática como evidencia Sousa Santos (1994), revele uma grande distância, relativamente ao processo político.

2. CONTEXTO JURÍDICO E ADMINISTRATIVO DA EDUCAÇÃO (1986-1993)

No ordenamento jurídico e normativo da Educação, sobretudo a partir de 1986, os termos *desconcentração/descentralização autonomia e participação* são sistematicamente utilizados como conceitos estruturantes de um modelo de regulação que se pretende introduzir.

A pluralidade de abordagens destes conceitos e as combinações possíveis, no âmbito da sua operacionalização, tornam embaraçante a sua leitura na realidade portuguesa da Administração da Educação, sem que previamente se proceda a uma clarificação dos mesmos, na perspectiva das ciências jurídicas, administrativas e de gestão que suportam a definição do quadro jurídico normativo da Educação.

2.1. O conceito jurídico e administrativo de descentralização/desconcentração e autonomia

Em termos doutrinários e na abordagem jurídica e das Ciências da Administração estabelecem-se as seguintes distinções:

A *descentralização administrativa* corresponde a uma orgânica em que, na gestão dos interesses locais, certos interesses são atribuídos a pessoas colectivas territoriais, cujos órgãos

⁴⁸ Cf. Tese de Mestrado subordinada ao título: *A Decisão Política em Educação. Análise Estratégica da Mudança de Modelos Decisionais em Administração Pública – O caso do Estatuto da Carreira Docente* (1995).

são dotados de autonomia, podendo actuar livremente no desempenho dos poderes legais, apenas sujeitos à fiscalização dos actos pelos tribunais (Caetano, 1980; Amaral, 1992).

Sob o ponto de vista político, a descentralização consiste no reconhecimento pelo poder político constituído do direito de participação dos eleitos locais na gestão dos interesses públicos regionais ou locais e numa consequente partilha de poderes e competências.

A *desconcentração*⁴⁹, por sua vez, é um processo técnico que procura aumentar a eficiência dos serviços, permitindo um mais estreito conhecimento dos problemas e mais rápida decisão das pretensões dos particulares e das iniciativas públicas, aproveitando a organização vertical dos serviços, mediante a delegação de competências.

Do ponto de vista político, a desconcentração tem como objectivo tornar a administração central mais ágil e célere, aproximando a tomada de decisão do cidadão, mas a *longa manus* da administração não deixa de estar presente.

A administração central está desconcentrada, quando o superior hierárquico não é o único competente para tomar decisões, isto é, quando em todos ou em alguns graus inferiores dos serviços se admitem chefias intermédias, embora sujeitas à direcção, inspecção e superintendência dos superiores (Caetano, 1980).

A *autonomia regional* não se confunde com a autonomia administrativa do poder local, nem as regiões autónomas se confundem com as regiões administrativas, previstas no artigo 256.º da Constituição da República Portuguesa.

A autonomia regional, expressamente qualificada pela Constituição, como político administrativa envolve a atribuição de poderes substancialmente políticos às regiões,

⁴⁹ Em termos doutrinários na abordagem jurídica, como refere Otero (1992 :102-103) a desconcentração tem sido objecto das mais diversas configurações: forma de descentralização dependente (Hans Peters, (1928), Zentralisatin und Dezentralisation p.17 e seguintes; Otto Uhlitz, (1967) Dekonzentration und Dezentralisation – oder abhangige und unabhangige Dezentralizsation? in Gedachtnisschrift, Heidelberg. p. 256 e seg); forma mínima de descentralização (Sayés Laso, (1964) Traité de droit administratif I p.240) meio preparatório de descentralização (René Foignet, (1933), Manuel Élémentaire de Droit Administratif 19ª Ed. Paris p.48); descentralização burocrática ou hierárquica (Marnoco e Sousa Lições ...p.130); variante da centralização (p.145 e 146) Philippe Georges, (1984) Notions Essentiels de Droit Public 5.ª Ed. Paris.p.152-153) e ainda centralização imperfeita (Charles Eisenmann (1948), Centralisation et Décentralisation. Não há qualquer ligação necessária entre centralização-descentralização e concentração/desconcentração. Trata-se de duas realidades com âmbitos de operatividade totalmente diversos: a centralização e a descentralização são fenómenos de distribuição de atribuições entre sujeitos de direito público, a concentração e a desconcentração são processos de distribuição de competências entre órgãos, que se podem combinar. Freitas do Amaral aponta 4 combinações possíveis centralização com concentração; centralização com desconcentração, descentralização com concentração e descentralização com desconcentração.

devendo destacar-se o poder legislativo, poderes administrativos e poderes de participação de órgãos regionais em actos de competência de órgãos do Estado⁵⁰.

A *autonomia administrativa* consiste na capacidade que uma pessoa colectiva detém para exercer actos definitivos e executórios dos quais só cabe recurso contencioso.

Numa perspectiva de menor rigor técnico-jurídico, pode entender-se descentralização como o processo em que níveis subordinados de uma hierarquia são autorizados por um órgão superior a tomar decisão sobre o uso de recursos da organização. Neste sentido, são determinados os elementos do sistema que são descentralizados (gestão de pessoal, orçamento, gestão financeira) e para que níveis (regional, local, escola) são cometidas estas competências.

Neste caso, estabelecem-se dois tipos de distinções: a distinção entre descentralização política e administrativa e a distinção, no que respeita ao tipo de poder que é descentralizado, distinguindo-se entre desconcentração, delegação e devolução.

A *descentralização política* implica a atribuição de poderes sobre a Educação a cidadãos ou representantes de cidadãos, a níveis mais baixos do Estado.

A *descentralização administrativa* é essencialmente uma estratégia de gestão.

O poder político permanece com os titulares do topo da organização, mas a responsabilidade e a autoridade de determinadas competências é cometida a níveis mais baixos da organização ou a órgãos autónomos, caso em que a autoridade permanece dentro da organização.

A desconcentração não é mais do que a transferência de responsabilidades de gestão do centro para a região ou para outros níveis mais baixos do Estado ou para organizações autónomas, no pressuposto de que a delegação pode ser avocada a qualquer momento.

Como define Marcello Caetano (1980), a *devolução de poderes* é um método que consiste em entregar a gestão de certos interesses ou feixes de interesses colectivos a um serviço personalizado e autónomo.

Este processo permite descongestionar as responsabilidades e trabalhos do governo.

A lei devolve poderes que, em princípio, seriam do Estado, a pessoas colectivas que os exerçam através de órgãos próprios (donde a designação devolução de poderes) sobre as quais apenas estabelecerá uma acção tutelar, tendente à coordenação desses institutos com outras actividades públicas: o Estado realiza uma administração indirecta, pois atribuições suas são confiadas a distintas pessoas colectivas que não são mais do que o desdobramento da sua própria personalidade (Caetano 1980: 252).

⁵⁰ Sobre esta matéria ver Salema (1989): “A divisão de competências e resolução de conflitos entre o poder central e as regiões autónomas. In: Portugal - O sistema político e constitucional 1974/1984 p 973-991.

A devolução é, deste modo, a forma mais concreta de descentralização e consiste na transferência de actividades de natureza financeira, administrativa, pedagógica ou científica de forma permanente sem possibilidade de avocação.

2.2. Descentralização/desconcentração nas Ciências de Gestão

Na abordagem das ciências da gestão, a *descentralização* e a *desconcentração* são dois princípios administrativos associados: um e outro são vistos como meios eficientes para superar as limitações originadas por formas centralizadas de administração.

A descentralização administrativa pode ser feita por serviços técnicos, por funções territoriais e por cooperação, enquanto que a desconcentração consiste na delegação pela organização central para grupos internos e externos⁵¹.

No entanto, como bem refere Mintzberg (1994:171), a distinção entre os termos centralização e descentralização é um campo semântico dos mais confusos em teoria das organizações, porque têm sido utilizados para referir entendimentos tão diferentes que deixaram praticamente de fazer sentido.

Este autor emprega-os, exclusivamente, em termos de poder sobre as decisões tomadas nas organizações com a seguinte formulação: “... *nous dirons que la structure est centralisée quand tous les pouvoirs de décision se situent à un seul point dans l’organisation – à la limite dans les mains d’un seul individu, nous dirons que la structure est décentralisée, lorsque le pouvoir est dispersé entre de nombreuses personnes*” (Mintzberg, 1994:171).

2.3 Descentralização/Desconcentração no quadro jurídico e normativo da Administração

Percorrendo sucintamente os quadros legais que regeram a Administração, o termo descentralização surge na Administração da Educação, em finais do século XIX, no diploma de criação do Ministério da Instrução Pública, associado a um projecto de intencionalidade política reformista, por oposição a princípios e práticas de centralização, que, teoricamente, se afastam, porque são vistas como causa da má situação do Estado.

Estava em questão a instituição do princípio de descentralização, num duplo movimento: de separação de funções do próprio governo que concentrara no Ministério do Reino a

⁵¹ Ver The International Encyclopedia of Education – Research and Studies. Entrada: Decentralization and Education. Vol 3 – D-E p.1317.

política interna, a administração, a saúde e a instrução e que autonomizava o Ministério da Instrução Pública e a transferência de competências do próprio ministério para a administração local.

Invocavam-se como fundamentos para proceder à descentralização argumentos técnicos e de gestão administrativa, a par de razões políticas de identificação com os modelos adoptados na Europa⁵².

Por esta opção, *a localidade era chamada a desempenhar um papel importante na organização do ensino... a tomar parte activa na difusão do ensino popular*⁵³.

A instabilidade política que se viveu e a sucessão de governos com diferentes orientações políticas não criaram, porém, condições para a implantação de uma política que contrariasse a tradição centralizadora do nosso direito público pós-medieval e as experiências de descentralização que ocorreram na 1.^a República (1913-1918) e depois, em 1924 foram marcadas pelo insucesso.

Na leitura histórica de alguns autores (Rómulo de Carvalho, 1986; Nóvoa, 1989), o fracasso destas reformas fica a dever-se à fraca adesão dos municípios e dos professores. Aqueles, porque não aderem ao modelo; estes, porque não suportam ser *oprimidos e escravizados por vereadores*

⁵² Entre as justificações aduzidas os preâmbulos dos diplomas referem que “...*pela multiplicidade dos seus encargos o ministério do reino não podia dar um largo desenvolvimento à instrução e muito menos poderia organizar uma reforma completamente nova*” cuja necessidade se fazia sentir porquanto: “*investigando as causas que determinam o atraso da nossa instrução primária e atendendo só às que nos parecem capitais podemos afoutamente considerar entre estas a administração, a situação do professorado, ... a falta de frequência escolar e a desorganização interna da escola...*

Além destas causas e agravando-as a desarmonia entre os três elementos oficial, local e beneficiante e uma certa frieza geral para com a escola...” (Decreto da Creação do Ministério dos Negócios da Instrução Pública, de 22 de Junho de 1870 e Reforma da Instrução Primária de 16 de Agosto do mesmo ano. In: ME (1991), Reformas do Ensino em Portugal 1870-1889).

Este modelo político que definia claramente que a instrução primária, até então centralizada nas mãos do estado passava para a localidade. Era servido por uma estratégia que chamava o município a concorrer com uma verba para financiar a escola temporariamente, enquanto não se lançavam as bases de um capital para cada freguesia. O governo acompanha nesta matéria a orientação política da Europa, cujo exemplo, aliás, invoca, no preâmbulo, nos seguintes termos:

“*Dá-nos razão a Europa quase unânime. A França, a Itália, a Prússia, a Áustria, a Baviera, a Saxónia, a Dinamarca, a Turquia e a Rússia têm Ministérios da Instrução Pública. Se a Espanha ainda não possui já descentralizou do anterior ministério a governação e a administração superior do ensino... Se a Bélgica é excepção é porque o ensino naquele país se funda na liberdade. Na Inglaterra a organização de um novo ministério não tardará a ser decretada.*”

⁵³ Preâmbulo do decreto de 16 de Agosto de 1870 que aprovou a reforma da instrução primária.

ignorantes e regedores ineptos e ainda a dificuldades financeiras, registadas nos municípios com atrasos no pagamento de vencimentos aos professores.

O conceito de descentralização só vem a reaparecer nos diplomas posteriores à revolução de 25 de Abril de 1974, na sequência do Programa das Forças Armadas (MFA) onde era referido entre os três objectivos políticos principais (descolonizar, democratizar e descentralizar), como a opção política contraposta à tendência pesada de centralização⁵⁴ que entretanto se consolidara na administração pública portuguesa, pois atravessara incólume a 1.ª República parlamentar e a ditadura corporativa.

A referência expressa ao termo desconcentração, nos textos legais, é recente.

Aparece na reestruturação orgânica da Reforma de 1971, como resposta à excessiva concentração territorial da Administração da Educação, referida como um dos pontos críticos a superar.

O diploma reconhece as vantagens de ordem administrativa e dos ganhos de eficiência na gestão que resultariam de uma racional desconcentração (art. 4.º D.L. n.º 408/71) e nele se afirma ser preciso desconcentrar as responsabilidades centrais a favor de adequadas estruturas regionais e locais.

No entanto, o legislador limita-se a afirmar o princípio de divisão do território metropolitano em circunscrições, em função das necessidades do ensino, para efeitos de organização do funcionamento do sistema escolar e a admitir a criação, em cada uma delas, de órgãos e serviços externos das várias direcções gerais que forem julgados convenientes (Ponto 8 do D.L. n.º 408/71)⁵⁵.

⁵⁴ Desenvolvemos este ponto de vista em Comunicação ao Congresso Internacional da AFFIRSE realizado em Lisboa, Setembro de 1998: Ramos, Conceição Castro e Ambrósio, Teresa (1999).

⁵⁵ Repristina-se, assim, o termo circunscrição, utilizado na reorganização do ensino primário e cuja razão de existência radicava em razões técnicas que se prendem com a incapacidade dos serviços centrais darem resposta a todos os problemas, dada a dispersão geográfica das escolas no território.

Com a necessária reserva, no que diz respeito às direcções e delegações escolares, que, desde muito cedo, se implantaram, de forma desconcentrada, ao nível dos distritos, podemos dizer que as medidas de desconcentração só ganham visibilidade e importância política e instrumental a partir de 1979 com a criação dos serviços desconcentrados das direcções gerais.

Estes serviços actuavam na directa dependência da direcção geral respectiva e não estabeleciam qualquer relação entre si. Estão neste caso as delegações da Direcção Geral de Pessoal e Administração; as direcções de serviços regionais da Direcção Geral dos Equipamentos Educativos; os centros de medicina pedagógica; estruturas regionais do Instituto de Acção Social Escolar; as delegações da Direcção Geral de Extensão Educativa; as unidades desconcentradas da Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário.

Os conceitos de desconcentração e descentralização só ganham consistência no quadro legislativo educativo, a partir da Lei de Bases do Sistema Educativo e dos sucessivos diplomas que a regulamentaram, permitindo a descentralização política para as Regiões Autónomas e para as Autarquias e uma desconcentração de poderes para o nível regional da administração – as direcções regionais de educação e para a escola.⁵⁶

No processo de distribuição de poderes, *a regra geral é das competências partilhadas, conservando o Estado a responsabilidade do serviço público.*

Com a criação das DRES (D.L. n.º 3/87) e o início do seu funcionamento um ano depois determinado por mero despacho ministerial (Despacho n.º 6/SERE/SEAM), estas estruturas passam a constituir partes de um todo sob o ponto de vista funcional, visto que são tutelados não já pelas direcções gerais, mas pelas direcções regionais de Educação, vindo a extinguir-se com a publicação da lei orgânica das direcções regionais de educação (D.L. n.º 361/89).

⁵⁶ Em diploma legal bastante (D.L. n.º 338/79 e 364/79), o governo da República procedeu à transferência dos serviços periféricos do ME e definiu as atribuições que passavam a pertencer às autonomias regionais e aquelas que reservavam ao governo da República. É ao ME que compete definir e garantir a aplicação dos princípios de gestão dos estabelecimentos de ensino, os programas, os planos curriculares, os moldes de avaliação (art.º 2º). Às Regiões Autónomas compete assegurar o correcto desenvolvimento da acção educativa e promover a aplicação dos princípios gerais do serviço nacional de educação garantindo o seu cumprimento, nomeando responsáveis para a gestão, superintendendo na gestão do pessoal e dos recursos físicos e financeiros (criam e alteram quadros de pessoal, efectuem todas as operações de recrutamento, provimento e gestão, elaboram a carta escolar, financiam o sistema).

No que respeita à competência dos municípios, em matéria de educação, o quadro geral é definido pela alínea e) do artigo 8.º do Decreto-lei n.º 77/84, de 8 de Março que lhes comete a realização de investimentos públicos nos centros de educação pré-escolar; nas escolas do ensino básico; em residências e centros de alojamento de estudantes do ensino básico; em transportes escolares e outras actividades complementares no âmbito da acção social escolar e no equipamento para a Educação de base de adultos.

A regulamentação deste decreto lei foi feita quer em vários diplomas legais quer pela assinatura de protocolos estabelecidos entre o Ministério da Educação e a Associação Nacional de Municípios (ANMP).

À luz dos conceitos jurídicos, anteriormente dilucidados, a desconcentração faz-se no território continental, pela distribuição de poderes, no âmbito territorial, de cinco direcções regionais de educação, as quais assumem competências e responsabilidades das várias valências funcionais do Sistema Educativo, genericamente assim distribuídas:

QUADRO 2.1. DISTRIBUIÇÃO DE PODERES

COMPETÊNCIAS TRANSFERIDAS PARA AS DRES	COMPETÊNCIAS CONSERVADAS PELA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar, acompanhar e apoiar a organização e funcionamento dos estabelecimentos de ensino nos âmbitos técnico pedagógico, de acção social escolar, de desporto, gestão de recursos humanos físicos e materiais. • Assegurar a coordenação e articulação dos vários níveis de ensino não superior de acordo com as orientações definidas a nível central, promovendo a execução da respectiva política. • Promover o levantamento das necessidades e recolher as informações necessárias • Assegurar a divulgação de orientações dos serviços centrais e de informação técnica aos estabelecimentos de educação e ensino. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concepção programação e acompanhamento da gestão financeira (DEPGEF) • Concepção, orientação e coordenação pedagógica dos subsistemas da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, educação tecnológica artística e profissional e ensino superior (DESUP / DES / DEB) • Concepção, coordenação e acompanhamento nas áreas de gestão de recursos humanos ao serviço das escolas (DEGRE) e do quadro único do ME (SG) e na definição de critérios que presidem ao ordenamento da rede dos equipamentos educativos (DEB/ DES/ DEGRE) • Acompanhamento e fiscalização nas vertentes pedagógica e técnica, controlo da eficiência administrativo-financeira de todo o sistema educativo (IGE)

Fonte: Leis orgânicas do Ministério da Educação (1989)

Da leitura do quadro 2.1 infere-se que o Estado (ME) conservou as competências mais importantes, aquelas que lhe permitem ter sempre o domínio do Sistema Educativo, ao reservar-se o direito de conceber, programar, acompanhar e fiscalizar as vertentes pedagógicas, técnicas e administrativas do sistema.

Atente-se que:

- 1 – O ensino não é descentralizado (definição de programas nacionais, *curricula* nacionais);
- 2 – A rede escolar, entendida no sentido lato, ou seja, a definição da tipologia das escolas, o tipo de ensino, as opções curriculares, são determinadas centralmente;
- 3 – A atribuição dos meios indispensáveis à criação e funcionamento da escola são da exclusiva competência dos serviços centrais, em particular, a colocação de professores e afectação do orçamento;

4 – As despesas de funcionamento das escolas estão a cargo do Estado.

As direcções regionais fazem executar as orientações dos serviços centrais de quem dependem funcionalmente, coordenando actividades e zelando pela aplicação de orientações centralmente definidas, no âmbito da sua área de intervenção.

3. A REDEFINIÇÃO DE PAPÉIS E MISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

O poder político atribuiu à administração central dois papéis no quadro evolutivo da organização do Ministério da Educação.

No período da criação e consolidação do ME, caracterizado pelo voluntarismo político, pela instabilidade e inconstância dos governos dos primeiros anos da 1ª República e até 1936⁵⁷ primeiro, e, nos anos de maior estabilidade governativa que se lhe seguiram depois, até 1970, o Ministério da Educação foi considerado como um instrumento ao serviço da concretização das medidas políticas, já que a missão principal que os sucessivos governos lhe confiavam era a de dar à Educação o desenvolvimento reclamado pelo progresso e pelas instituições políticas do País.

A natureza pontual e circunstancial das sucessivas remodelações visou a eficiência e a eficácia no desempenho desse papel.

Porém, a partir dos anos 50-60, Portugal procura acompanhar o enorme crescimento e desenvolvimento da Educação que se regista noutros países da Europa.

Os sistemas educativos abrem-se às influências contraditórias das sociedades envolventes, abandonando a filosofia, então dominante, de pensar a função educativa como um processo de renovação das elites cultas da população e procuram responder às exigências de expansão económica e desenvolvimento da indústria com a formação de meios humanos, para satisfazer as necessidades do desenvolvimento económico e social.

⁵⁷ Basta referir que, de 1913 a 1936, setenta ministros da Educação ocuparam o cargo com uma permanência que oscila entre um mês e não chega a atingir o período de um ano (Carlos Bento da Silva de 30 de Agosto a 1 de Setembro de 1870; António José de Almeida, de 26 de Junho a 12 de Julho de 1916, para citar apenas alguns exemplos e deixando de referir os casos de Afonso de Melo Pinto Veloso e António Torres Garcia o primeiro com seis dias (de 15 a 21 de Janeiro de 1920) e o segundo com três dias (de 19 a 22 de Outubro de 1921) ou os dois dias de José de Castro em 1915 (de 15 a 17 de Maio) ou ainda as três nomeações de Gustavo Cordeiro Ramos, no período compreendido entre 21 de Janeiro de 1930 e 24 de Julho de 1933).

Entre 1930 e 1974, a estabilidade revela-se não só por contraste com o período anterior, mas pelo facto de apenas dez ministros terem assumido a pasta da Educação em trinta e oito anos.

Nos anos 70, esta tendência de crescimento do Sistema Educativo continua a manter índices elevados e tendencialmente crescentes, em resultado de uma forte pressão exercida pela procura social.

É que, entre as classes médias em ascensão, generalizara-se a convicção da importância e valor da educação como um bem social capaz de assegurar o futuro .

Deste modo, o crescimento do sistema é fomentado, neste período, pelas aspirações sociais de estratos significativos da sociedade e a Educação é transformada num produto de consumo social⁵⁸.

O governo de então⁵⁹ entende que a democracia se cumpre pela via da Educação e, em consequência, a democratização do ensino institui-se como um imperativo político que, no chamado Estado Providência⁶⁰, se cumpre, dando uma resposta colectiva com a oferta de um ensino gratuito ao nível da escolaridade básica.

Para fazer face à extensão do volume e complexidade das tarefas que o enorme crescimento da Educação necessariamente regista, os serviços centrais consolidam a sua estrutura administrativa, aperfeiçoando o modelo de gestão fortemente centralizada.

O Ministério da Educação transforma-se numa poderosa máquina que tudo gere e administra, e a administração central é vista pelo poder político como uma organização sobre a qual é preciso agir para que se cumpram os objectivos políticos de modernização do País e de democratização do ensino.

A visão de modernização da organização, neste contexto histórico-político de cariz iluminista e tecnocrático⁶¹ e não democrático, assenta no pressuposto que a administração e os especialistas internos ou externos ao seu serviço são capazes de estudar e saber tudo exactamente, ou pelo menos, de saberem aquilo que é certo e bom para o País.

Trata-se de um processo de modernização simples (Beck, 1994), segundo o qual se acredita que o planeamento racional resolve com o melhor do saber e das capacidades de acordo com o bem comum ou com o interesse geral.

Este pensamento e esta filosofia estão claramente subjacentes à reforma de 1971 como se depreende da metodologia e opção política adoptadas, aliás mencionadas no preâmbulo do

⁵⁸ Carneiro (1994) A Dinâmica de Evolução dos Sistemas Educativos. Um ensaio de interpretação institucional in *Colóquio /Educação e Sociedade* n.º 6 Julho de 1994.

⁵⁹ Referimo-nos ao Governo de Marcello Caetano regido por princípios de democracia social.

⁶⁰ Entendido no sentido tendencial, uma vez que, como refere Sousa Santos, não houve um verdadeiro Estado Providência em Portugal.

⁶¹ Sobre este assunto ver Ramos, Conceição Castro e Ambrósio, Teresa (1999). “Tendências e tensões na construção da política de Administração Educativa e a emergência da regulação social”.

diploma (D.L. n.º 408/71), quando, por exemplo, se referem os estudos de diagnóstico crítico da situação, os conhecimentos de peritos portugueses e da OCDE e os estudos de educação comparada que prepararam a decisão política.

Na reforma dos anos 80-90, iniciada com a LBSE, a administração assume um novo papel. Sob o ponto de vista do contexto socio-político, a filosofia de governação da administração pública assenta em novos pressupostos que privilegiam a participação dos cidadãos interessados na gestão efectiva da administração pública, e que só podem cumprir-se através de novas formas de administração.

No campo da Educação, a LBSE postula o princípio geral de que as estruturas administrativas devem assegurar a sua interligação com a comunidade, mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, das entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda das instituições de carácter científico⁶².

O papel da administração central é redefinido, no contexto democrático, pela desvalorização das funções instrumentais de natureza executiva, substituídas pela valorização de funções de concepção e coordenação e pela possibilidade de estabelecer a mediação entre o governo e a sociedade, quando o governo lhe confere essa missão constituindo grupos *ad hoc* (de missão ou trabalho) para, em conjunto com elementos externos aos serviços, preparar a decisão política.

4. A PARTICIPAÇÃO E OS ACTORES – DOIS CONCEITOS EM EVOLUÇÃO

Do que atrás fica dito sobre a visão da administração introduzida pela LBSE, a participação social e o reconhecimento dos actores educativos e sociais são elementos estruturantes na racionalidade do novo modelo de regulação administrativa.

No entanto, é relevante, para a compreensão do alcance da mudança, analisar as interpretações políticas que o termo participação foi assumindo nos contextos históricos não democrático e democrático, por se tratar de um conceito-chave na mudança e distinção entre o estatuto de agente e actor dos principais intervenientes no processo Educativo.

Sem nos determos na análise da noção corporativa de participação da Constituição de 1933 e que enforma o sentido do termo participação na Reforma da Educação de 1973 (Lei 5/73), situaremos esta questão com as seguintes considerações.

Num estado corporativo que põe acima do individualismo dos interesses a realização dos fins sociais, o momento de participação da Reforma da Educação representa uma forma de legitimação de uma opção política, definida pelo governo *ex ante*. No entanto, teve o mérito

⁶² LBSE (Lei 46/86, art.º 43º).

de trazer para a opinião pública as questões da Educação e de despertar a consciência nacional para a sua importância.

Porém, esta discussão não incluía o modelo de administração central (D.L. n.º 408/71) que fora já concebido e concretizado, sem ter sido objecto de qualquer consulta⁶³ e sem prever, no seu funcionamento, qualquer tipo de participação fora do quadro de princípios do corporativismo.

O Instituto de Acção Social Escolar é um bom exemplo para confirmar a orientação, na medida em que, para o tempo, constituía do ponto de vista da estrutura e do ponto de vista da missão uma inovação na estrutura orgânica do Ministério da Educação.

É um serviço que tem afinidades de objectivos e funções com instituições de solidariedade social, mas não prevê, no seu quadro de funcionamento, para além de uma colaboração informal, outras formas de participação ou colaboração com a sociedade civil.

As reuniões promovidas pelo Ministro da Educação com presidentes de câmaras, com os reitores e directores de escolas são um segundo exemplo para definir uma noção de participação passiva, porque, na sua essência, são uma forma de obter a cooperação e a adesão ao projecto na ordem constituída.

E tanto assim é que o discurso político do Ministro da Educação da época dramatiza a necessidade dessa adesão o que tem implícito que não está em causa a aceitação do projecto do governo, identificando, em todos os momentos, as vozes dissonantes como forças que se opunham à realização da Reforma⁶⁴, mas que esta terá de ser feita.

⁶³ Sobre esta questão Galvão Telles (1968:30), ao referir as matérias e as pessoas a quem foi pedida a elaboração de relatórios escreve: "... Proença de Figueiredo, Reestruturação do Ministério da Educação. *É de notar quanto a esta última matéria da reestruturação do Ministério da Educação, que se resolveu depois deixá-lo de fora do estatuto, continuando todavia a trabalhar-se nela como objecto de diploma a publicar autonomamente, diploma de conjunto que se seguirá aos vários que vêm sendo promulgados com a reforma de serviços antigos ou a criação de serviços novos...*", procedimento que foi mantido pelo ministro Veiga Simão.

⁶⁴ Nos discursos do Ministro Veiga Simão, esta é uma ideia-força, muitas vezes repetida, em situações diferentes e que, a título meramente exemplificativo, citamos duas passagens: Num programa de acção, que o próprio Ministro define como de *inquietação*, refere-se, em vários discursos, e nas mais variadas circunstâncias, a este aspecto que exemplificamos, dando com exemplo as seguintes frases "... *trabalhem para esse fim ignorando os que nada fazem e tudo criticam, os que defendem interesses particulares que superam o interesse geral, mantêm situações de comodidade egoísta ou entravam seriamente a acção do governo empenhado na resolução do problema educativo...*" (Simão, 1973: 51-54).

"...No entanto reforma e métodos são frontal ou capciosamente pelos que não suportam mudanças, muito embora alguns não tenham a coragem de as criticar nos seus fundamentos, ou pelos que sempre desejosos de implantar a sua ordem obedecem ao princípio de quanto pior melhor. Uns e outros inimigos nas ideias unem-se nas críticas destrutivas das reformas e alguns embora nada tenham feito para prestigiar as instituições, mas

Educados para a passividade⁶⁵ e no espírito de aceitação e de obediência, os corpos sociais mais directamente interessados na educação - pais e professores - não marcam presença na decisão política, porque estão integrados numa ordem social que vê, nos primeiros, fornecedores da “matéria prima” e, nos segundos, os agentes e instrumentos para levar a cabo uma política de desenvolvimento, segundo orientações conformes às correntes de pensamento científico da época, designadamente a teoria do capital humano (Denison, 1967; Becker, 1964).

4.1. A substituição de papéis: de objectos e agentes a sujeitos e actores

No entanto, com a queda do regime não democrático, a visão política sobre o papel e acção dos principais intervenientes na Educação alterou-se significativamente.

A título exemplificativo, registamos três situações que reflectem a evolução do posicionamento dos intervenientes mais directos no Sistema Educativo:

1.º Registo – 13/4/ 1973 – *A geração a que pertencemos habituou-nos a não contestar e a não exigir: – solicita, aguarda e no fim se vê definidas as suas pretensões agradece.*

A geração a que pertencemos quando reconhece que os ventos da história mudaram de direcção e alguém chegou a esta casa com intenção de colocar o professor – o principal agente da educação e do ensino no seu devido posto não pode deixar de se regozijar e de lamentar não ter nascido 20 anos depois...”

In: Jornal *O Século*: Maria Amélia de Matos Liceu D. Duarte em Coimbra, na audiência concedida pelo Ministro da Educação, falando em nome de um grupo de professores que agradece a concessão de diuturnidades.

2.º Registo – 23/7/1974 – *Multiplicação de iniciativas, experiências diversificadas, tantas vezes falta de normas, de rumos, conduziram a decisões unilaterais, conduziram a exceder em muitos casos, a competência de poderes que, normal e legitimamente, devem ser assumidos. Daí um certo espírito de totalitarismo, ousemos dizê-lo de sinal contrário.*

A atitude de querer impor aos outros os nossos pontos de vista, em vez de procurar persuadi-los, e de dialogar realmente como é do autêntico espírito da democracia. É inaceitável que se tomem decisões unilaterais. Elas devem resultar da conjugação de esforços, da responsabilidade de quem deve tomá-las, ouvindo todos em franco e aberto diálogo....

Há que reformar o estatuto da função pública, admitindo a sindicalização de professores e dos quadros de pessoal, que são interlocutores válidos e úteis para todo o nosso trabalho mas que não podem confundir-se com órgãos de Poder nem de exercício da administração.

muitas vezes contribuído para o seu descrédito desejam agora apresentar-se como guardiões de valores que nunca foram postos em causa. (Simão, 1973:160).

⁶⁵ Na expressão de Formosinho, *Educating for Passivity – A Study of Portuguese Education (1926-1968)* Ph. D. Thesis, University of London (policopiado).

....

A escola é uma associação, é uma colaboração de professores e investigadores com estudantes e alunos, com todo o pessoal.

Todos têm que exercer as suas funções respectivas, que não devem confundir-se.

... E há o governo geral da escola em que os conselhos ou comissões eleitas desempenham um papel primacial, comissões devidamente eleitas a partir de cadernos eleitorais feitos com isenção, para as quais a votação se faça por escrutínio secreto, único que é democrático; comissões portanto onde estejam representados os vários elementos componentes da escola e se tracem as grandes linhas de orientação dentro do contexto traçado pelo ministério que é o contexto da política nacional ao serviço de todos os portugueses. Porque não podemos ter cada escola como um feudo independente: a escola responde perante a Nação ...

A este Ministério compete assim coordenar todos os esforços e decidir, aprovar ou rejeitar iniciativas, sempre aberto ao diálogo, à colaboração, às críticas rudes que queiram fazer-lhe. Mas não sujeito a imposições, porque a imposição é uma atitude fascista...

... Apelo para a opinião portuguesa para que participem num grande projecto nacional de educação nova e de criação de cultura ...

Vitorino Magalhães Godinho – Ministro da Educação e Cultura, Declarações prestadas em Conferência de Imprensa.

3.º Registo 23/10/1976 - *“A escola sofreu nos últimos anos o efeito da descompressão da vida política nacional, o que levou a saudáveis atitudes de destruição de estruturas antigas, também fez ruir a disciplina indispensável, para garantir o funcionamento de qualquer sistema educativo....*

É tempo já de colhendo da experiência com a necessária lucidez, separar a demagogia da democracia e lançar as bases de uma gestão que, para ser verdadeiramente democrática, exige a atribuição de responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente na comunidade escolar...

O conselho directivo dos estabelecimentos de ensino manterá estreitos contactos de cooperação com as associações de estudantes e de encarregados de educação.

Decreto-Lei n.º 769/A/76, de 23 de Outubro – Preâmbulo e artigo 52.

Consideramos significativos os textos transcritos, na medida em que cada um é porta-voz e símbolo da evolução do conceito de participação e do papel dos intervenientes mais directos no sistema:

- a) A voz autorizada da professora que fala em nome de uma classe, onde o mal estar se consente de forma obediente e conformista e se manifesta para agradecer e aplaudir aquilo que não houve coragem para de outra forma exigir;
- b) A intervenção pública de um Ministro da Educação que denuncia corajosamente uma situação de mal estar e indisciplina e anuncia um projecto nacional de educação democrática, reconhecendo o direito de associação de professores e estudantes;

- c) A voz do poder constituído, feita lei, que institucionaliza o quadro legal e os instrumentos necessários à normalização e regulação de um processo de participação que anteriormente se auto-organizara⁶⁶.

Estes três textos permitem-nos distinguir vários momentos na evolução do conceito primitivo de participação: passividade e legitimação das decisões políticas, centralmente definidas; auto-gestão revolucionária e representatividade e participação social.

4.2. Da cidadania representativa ao direito social de participação

A fase descrita no primeiro texto traduz uma conduta social dos professores, inscrita num sistema de relações, em que a intervenção destes nas decisões se mantém num plano meramente funcional e desprovida de sentido político.

São agentes e reconhecem-se como tal. Trata-se de uma participação funcional que se faz pela via formal-legal, no respeito pela ordem hierárquica para pedir ou requerer o deferimento de necessidades ou pretensões ou para responder, se questionados, a certas questões julgadas de interesse pela tutela.

Este quadro é destruído pela mobilização social, ocorrida no contexto revolucionário de 1974, seguindo-se uma fase de participação intensa.

Foi o tempo da participação colectiva em assembleias gerais de escola, de professores e de alunos (RGE's, RGP's, RGA's) que se sucediam dia após dia, auto designando-se e actuando como *soberanas* na resolução dos problemas da escola, equacionados à luz de critérios ideológicos ou de lógicas de actuação de orientação partidária.

Foi a tomada de poder por professores e alunos, a auto-gestão nas escolas, sem, no entanto, esta tomada de poder significar uma vontade de participar na decisão política ao nível da administração central, visto que, na leitura que fazemos pela vivência do processo, significava mais uma reacção contra as estruturas de dominação na escola que representavam o regime deposto e uma contestação por motivos ideológicos das medidas tomadas pelo Ministério da Educação.

⁶⁶ Utilizamos o termo auto organização com duplo sentido: na acepção que lhe é dada na linguagem comum e científica. Sob o ponto de vista dos professores, auto-organização significa que, no sistema de gestão, cada participante é também um gestor. A hierarquia é substituída pela heterarquia no princípio de comando potencial, a autoridade pela informação. (Sobre este conceito ver *Self-organization and Management of Social Systems - Insights, promises, doubts and questions* Editors: H. Ulrich and Probst 1984), auto-organização, no sentido de desorganização, de crise de valores de normas, de colectividades ou de papéis (Touraine, 1993: 185).

Professores e alunos assumem o papel de actores principais, num sistema fechado, apesar de, neste período se encontrarem activos e actuates grupos sociais, como as comissões de moradores, tribunais populares, comissões de saneamento.

É certo que a escola se solidariza com as tomadas de posição de trabalhadores em luta e aprova moções de apoio e solidariedade nas suas assembleias, mas permanece uma comunidade escolar corporativamente fechada à participação de actores sociais, mesmo dos mais próximos, isto é, os pais e encarregados de educação⁶⁷.

Os professores e as estruturas sindicais que os mobilizavam directamente, agem, politicamente, mais por motivações ideológicas e por motivos profissionais e funcionais.

Não há notícia de uma contestação colectiva contra a estrutura burocrática e centralizada do Ministério da Educação.

A organização do sistema é aceite como uma fatalidade.

A contestação dirige-se à actuação e orientações políticas do ME, sem a exigência de uma participação institucional nas macro decisões.

No colectivo de cada escola, decide-se sobre a alteração de programas e delibera-se sobre questões do funcionamento da escola, porque os acontecimentos se precipitam num circulo vertiginoso de mudança que o ministério não acompanhava⁶⁸.

A necessidade de instituir as regras do jogo democrático que a intervenção do ministro explicita e concretiza com detalhe, no segundo registo, marca o começo de uma outra fase de participação.

⁶⁷ A participação dos pais e encarregados de educação é uma outra linha de investigação importante na compreensão do comportamento da sociedade portuguesa, quanto à participação social, já que, também neste caso, o governo desempenha um papel de facilitador da participação, sem que esta tenha atingido níveis e formas de intervenção política susceptíveis de se identificarem intervenções de fundo, vindas de baixo para cima, invertendo ou modificando a agenda política educativa.

⁶⁸ Sobre esta matéria, Rogério Fernandes, director geral à data testemunha “... Assim, ao ocorrer o 25 de Abril de 1974, as instituições educativas tinham-se tornado um dos terrenos mais conflituos da sociedade portuguesa, não apenas como epicentro de movimentos reivindicativos mas também como terreno onde se esboçavam propostas educacionais alternativas de modernização. Entre elas, a primeira experiência de acesso ao poder e ao exercício do controlo institucional pelos professores, isto é a destituição de reitores e directores de estabelecimentos oficiais e a sua substituição por comissões directivas provisórias com as quais se iniciou o processo de gestão democrática...”

A situação criada em grande parte dos estabelecimentos oficiais retirava-os do controlo dos decisores políticos e dos órgãos gestonários aos diversos níveis, designadamente os financeiros.” Fernandes (1999: 9-27), Dois anos de trabalho no Ensino Básico 1974-1976 Outros autores (Grácio,1995; Afonso, 1994; Lima 1992), abordam esta problemática.

Pode dizer-se que a participação passa da *fase de auto-organização* para uma fase de *regulação pela acção crítica institucional* (Touraine 1993) que surge, da parte da tutela, numa situação de bloqueio da administração central, de uma hegemonia dos professores, na condução dos processos de gestão e mudança e numa crise organizacional de falta de autoridade.

Essa acção manifesta-se pela publicação de dispositivos legais (D.L. n.º 221/74; D.L. n.º 735/A/74), que *regulam o sistema por retroacção*, isto é, a lei vem consagrar situações de facto, introduzindo, a partir delas e apesar delas, uma nova ordem (note-se que as assembleias gerais não são consagradas na nova lei. A paridade entre docentes e discentes nos órgãos de gestão é substituída pela representatividade proporcional, no sistema de relações e, no eixo autonomia/dependência, a tensão entre a emancipação e a regulação pende a favor da regulação).

Os novos órgãos de gestão colegiais instituídos (comissões de gestão) nem sempre funcionam e apresentam dificuldades de implantação que são resolvidas pelo Ministério da Educação com a nomeação de órgãos unipessoais (encarregados de gestão) em muitas situações e até, como já escrevemos em outro lugar⁶⁹, acontece a nomeação de gestores militares para as escolas que, na avaliação do Ministério da Educação, estavam desgovernadas.

O terceiro registo representa a recuperação da legitimidade e da autoridade do Ministério da Educação. É o retomar da regulação burocrática do sistema, que ocorre em 1976, com a publicação do diploma da gestão (D.L. n.º 769/A/76) e com cuja aplicação a escola, acompanhando aliás o contexto social e institucional geral do País, tende a integrar-se num período de normalização (Ambrósio, 1992).

Ora, quando a Lei de Bases do Sistema Educativo institui a participação de actores sociais, decorrera já um período de dez anos de experiência, sedimentação e interiorização de uma cultura de democracia representativa.

Os actores sociais educativos (pais, professores, alunos) já tinham assegurado *de jure* e *de facto* o seu papel de actores na administração do sistema pela representatividade nos órgãos e estruturas da escola (Conselho Directivo, Conselho Pedagógico, Conselhos de Turma, Conselhos Disciplinares).

⁶⁹ Ramos, C. Castro, (1999) “Os contratos de autonomia e a repolitização da escola – As lógicas de intervenção da Administração Educativa In: Que fazer com os contratos de autonomia. p.61-79.

Os professores tinham assumido, por eleição, cargos nos diversos domínios de gestão.

Os pais já se haviam organizado e constituído em associações e confederações desde 1977 e tinham assento em órgãos da escola, o mesmo acontecendo com a representação do pessoal não docente.

5. UM NOVO QUADRO DE REFERÊNCIA PARA A REGULAÇÃO EDUCATIVA

Não é de estranhar, por isso, que o alargamento do princípio de participação à comunidade e a outros actores sociais tenha sido consensual e merecido a aprovação unânime entre os vários partidos na subcomissão da Educação, Ciência e Cultura da Assembleia da República.

A formulação do direito à participação surge, deste modo, pela via normativa e legal, em resultado de uma opção política.

Não se fundamenta numa conquista ou aspiração social explícita e ainda menos numa prática que exija a sua institucionalização, mas é resultante de *uma regulação por antecipação* (feedforward), num terreno vazio de tradição própria.

Trata-se da explicitação *ex ante* de um quadro legal habilitante, feita em termos gerais de uma *participação social educativa*, na regulamentação da qual o governo identifica os actores pelo seu lugar na estrutura social (autarquias, entidades representativas das actividades sociais e económicas e culturais etc.), outorgando-lhes um papel de representação em órgãos de direcção da escola ou em instituições consultivas de regulação das políticas (Conselho Nacional de Educação, Conselho Consultivo da Juventude, Conselho Consultivo do Ensino Particular e Cooperativo).

Segundo a concepção de Touraine (1993), estamos perante uma definição pela via legal normativa dos actores sociais, feita pela acção crítica por antecipação do poder político, numa situação aberta, sem crise organizacional de autoridade, nem bloqueio institucional.

Extraímos, como conclusão das análises anteriores que, na evolução histórico-normativa do Sistema Educativo, os princípios ordenadores do quadro legal, a missão da administração e o papel dos principais intervenientes do sistema se alteraram.

Sustentamos que a natureza dessas mudanças: nova organização política do Estado; nova visão e missão da Educação; reconhecimento de actores sociais educativos e o princípio da participação têm consequências no comportamento organizacional e relacional da Administração com os administrados, constituindo-se em elementos estruturantes de um novo quadro de referência da *regulação educativa*.

Neste encaixe de contextos gerais, abordados no primeiro Capítulo, em cuja realidade Portugal se situa, não apenas porque mudou de estatuto histórico-político em finais dos anos 70 e em 1992 com a adesão à Comunidade Europeia, mas porque, como afirma Lourenço (2000: 12), mudámos de mundo⁷⁰ e de contextos específicos, sob o ponto de vista cultural e de organização política da administração da Educação.

Interessa, agora, referir a delimitação da problemática e as questões desta investigação.

⁷⁰ ... Mudámos, literalmente falando, e sem quase nos darmos conta disso, de mundo. Mudámos porque o mundo conheceu uma metamorfose, sem precedentes, não apenas exterior, mas de fundo [...] E não apenas porque nos fins da década de 80 caiu o muro de Berlim [...]. Deixámos de ser, como durante séculos, uma pluralidade de nações ou povos[...] sem surpresa, esta avalassadora dissolução das entidades clássicas a que chamávamos nações compensa-se com a reivindicação de microidentidades [...] e ninguém sabe se são apenas vestígios de arcaísmo tribal de nova espécie, se anúncio de um mundo ao mesmo tempo globalizante e intimamente fragmentado...

Portugal nunca sofreu metamorfose comparável à dos últimos 20 anos. Não foi apenas uma mudança exterior... mas uma alteração ontológica se isso se aplica a um povo. Estamos tão dentro dela que não a podemos pensar” (Lourenço, 2000:12-13).

Conclusão

A análise dos contextos específicos: cultural e jurídico-normativo, sugere-nos que a partir de 1986 se instituiu um novo quadro de regulação das políticas de Administração da Educação.

Esse quadro apresenta-se imbuído do espírito de uma nova cultura desvinculada da burocracia, preconizando como princípios organizativos da Administração do sistema a descentralização/desconcentração, a autonomia e a participação comunitária.

A regra geral, no processo de distribuição de poderes, é a das competências partilhadas, conservando o Estado a responsabilidade do serviço público.

De resto, a descentralização emerge no contexto cultural da Administração da Educação portuguesa como uma metáfora regeneradora e por oposição a um passado forjado desde sempre por princípios e práticas de centralização, vazio de tradição participativa da sociedade civil e dos cidadãos na administração do Estado.

No novo quadro, o papel e missão da administração central e o estatuto dos administrados também evoluíram pela valorização das funções de concepção e coordenação da administração central e pela definição do princípio geral de que as estruturas administrativas devem assegurar uma interligação com a comunidade, mediante adequados graus de participação de professores, pais, alunos, famílias, autarquias e interesses económicos e sociais entre outros.

Neste sentido, a condição de agentes que sempre definira a relação: administração/administrados, altera-se pelo reconhecimento do papel de sujeitos e pelo direito de participação dos principais intervenientes na Educação.

CAPÍTULO III

QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO E METODOLOGIA GERAL

CAPÍTULO III

QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO E METODOLOGIA GERAL

Method is the road after one has travelled it

Ginsburg, 1993

INTRODUÇÃO

Nesta investigação procurámos contribuir para a compreensão dos processos de descentralização e dos modelos que regularam as políticas de Administração Escolar, a partir do último quartel do século XX, não cabendo no âmbito deste propósito induzir ou conceber cenários nem sugerir soluções para orientar a prática política.

Tendo em mente este objectivo, a investigação foi conduzida por uma discussão teórica de modelos de regulação e pelo levantamento sistemático e congruente dos principais factos e acontecimentos que definiram e caracterizaram os processos de descentralização e os factores de mudança ou de continuidade na formulação e concretização das políticas.

Tratou-se de centrar o foco da investigação na dimensão que Ozga (2000:95) define como “*pattern of policy: what it builds on or alters in terms of relationships, what organizational and institutional changes and developments it requires,*” embora tenhamos a preocupação de situar e relacionar as opções políticas com as perspectivas teóricas e correntes de pensamento político ou educativo da época.

O objectivo principal consistiu em compreender como se desenvolveram e configuraram os processos, interessando-nos, sobretudo, as mudanças organizacionais e institucionais, os desenvolvimentos que estas exigiram e o que se constituiu ou alterou em termos de relação nos diferentes níveis de Administração envolvidos.

Assim, a constituição do *corpus* e recolha de dados decorrem do propósito definido e da opção metodológica por uma perspectiva de abordagem *holista* e *qualitativa*, no plano macro institucional da Administração do Sistema Escolar, tomando como unidades de análise: a Administração Central na sua relação com a Administração Local, a Administração Regional Autónoma e o Conselho Nacional de Educação, enquanto nova estrutura consultiva de regulação.

A partir de fontes escritas e orais, a investigação utiliza, como método, a análise documental de vários textos políticos e o inquérito por entrevista.

A expressão *textos políticos* é utilizada no sentido amplo que lhe dá Ozga (2000:95) para definir uma categoria abrangente que estende o conceito de molde a incluir, para além de textos legais, outros documentos políticos como a seguir se transcreve:” *There is a distinction to be made between formal policy texts and texts that we as researchers, choose to interpret as policy texts. What I am trying to say is that we should not restrict our understanding of texts to those that come with “policy text” stamped all over them; for example, White and Green Papers, Bills and Acts of Parliament, regulations governing decision-making at all levels of provision, policy documents in institutions setting out guidelines for practice in relation to disability or admissions or promotion or whatever.*

Nor should we restrict ourselves to other forms of “formal” data, such as descriptions of significant facts; for example budget statements or statements of desirable outcomes (policy for something) I would like to extend the category of policy text to include documentary or other materials that can be read as significant within the discursive parameters of an investigation provided that detailed justification is given for their inclusion. Such thinking greatly extends the category of policy text.

Deste modo, as nossas fontes escritas incluem: legislação, programas de Governo, discursos políticos, um inquérito por entrevistas, relatórios técnicos, e documentos oficiais de orientação política: pareceres e recomendações, planos, anuários e outros documentos. (Cf. Fontes e Bibliografia pp 465-495)

A leitura de dados, a partir de diplomas legais, permitiu-nos apreender a intencionalidade política expressa dos quadros jurídico-normativos e o sentido dos modelos definidos.

Os textos oficiais deram-nos a leitura de como a Administração interpretou, na prática, as orientações teoricamente definidas e, se alterou ou não, em função destas, a sua organização estrutural e funcional.

Fizemos uma selecção e leitura dos principais diplomas legais, publicados no período compreendido entre 1870 até 1993, sobretudo os relativos à criação de serviços e estruturas (leis orgânicas do Ministério da Educação), para apreender a génese e desenvolvimento do modelo tradicional de administração.

A partir de 1971 e até 1993, essa selecção e leitura dos diplomas legais mereceram um tratamento mais aprofundado, tendo sido objecto de análises e de comparação para identificar as linhas de orientação geral das duas reformas estruturais de 1971 e 1989-93 ou para apreender o modelo de regulação, fixado pela regulamentação da Lei de Bases do Sistema Educativo.

O discurso político de actores significantes (os Ministros da Educação que fizeram as reformas em 1989 e 1993) é considerado como parte importante na compreensão dos processos de descentralização e autonomia, visto que enquadra o pensamento dominante e a intencionalidade política dos governos.

Ao contrário de Ball (1995:14-27)¹, não se estabelece, na análise, a diferença *entre política como texto e política como discurso* como categorias dicotómicas, mas com Henry (1993) e Ozga (2000: 94) conceptualiza-se que *texto e discurso políticos* são categorias relacionais, operando um em relação ao outro. *Texto e discursos* são vistos como um recurso para a análise, em termos das mensagens que eles veiculam ou procuram veicular sobre determinados assuntos.

As fontes orais (Cf. Anexo III p.522-643) são constituídas pelas vozes dos actores significantes e significativos (circunscrevendo-se, estes aos Secretários Regionais da Educação e a representantes da Administração Local que participaram nos processos de descentralização política e administrativa), recolhidas em entrevistas semi-directivas que são interpretadas como portadoras de uma história real, como discurso e como representações dos interesses dos actores (Ball, 1994)².

O objectivo que presidiu à concepção e formulação das entrevistas teve em vista a sua utilização, no sentido de esclarecer e ou completar aspectos omissos ou que admitiam mais de uma interpretação; reconstituir os processos de negociação política sobre a transferência de competências, ocorrida no passado recente e numa fase de transição política marcada por mudanças profundas e rápidas; identificar os traços perceptuais, funcionais e relacionais dos

¹ Ball (1995:14-27) sugere que a política pode ser conceptualizada como *text* e *discourse* e sustenta que estas categorias são distintas como a este propósito esclarece Ozga (2000:94): *Policy as text is the element of policy that can be worked on, interpreted and conceptualized, and stands in contradictions to assumptions that policy works in a straight line from formulation to implementation.*

Policy as discourse understands policy as part of the dominant system of social relations; policy as discourse frames what can be said or thought. Policy as text addresses agency, policy as discourse addresses structure.

² Entendemos com Ball (1994, citado por Ozga, 2000: 128) por história real, o relato do que aconteceu feito pelos actores, a descrição dos acontecimentos, o relato de actores chave nos processos sobre momentos e debates no interior do sistema. Em suma, na expressão de Ball: *the how of policy, the practicalities.*

Por discurso “ *the ways of talking about and conceptualising policy [...] The assertions, judgements, axioms and interpretations of actors are central here [...].*

Como representações dos interesses dos actores “... *as interest representation (but not in any simple pluralist sense). This data as indicative of structural and relational constraints and influences which play in and upon policy making*”.

conceitos de autonomia e descentralização e identificar as formas de participação e as relações institucionais.

A voz dos actores foi necessária como contributo indispensável para a compreensão destes processos, na medida em que se constituiu, nalguns aspectos, como a única via de acesso à informação sobre o *como* do funcionamento das relações institucionais e do desenvolvimento do processo, mas também porque revelou perspectivas diferentes de conceptualização política do mesmo acontecimento, permitindo pelo cruzamento dos diferentes pontos de vista apreendidos na análise estabelecer comparações entre a acção dos diferentes actores e as relações institucionais que estabeleceram e comparar, depois, os resultados obtidos com dados sobre a mesma questão, recolhidos na análise documental de textos políticos.

Partimos de uma pluralidade de fontes que nos permitiram, em alguns casos, fazer a triangulação de dados³ e obter laços significativos de representação dos interesses dos diferentes actores⁴.

³ Entendida como procedimento necessário para reduzir a probabilidade de uma má interpretação, utilizando a redundância, a colheita de dados e desafios processuais para as explicações (Denzin, 1989; Goetz & LeCompte, 1984), mas também como um processo de usar percepções múltiplas para clarificar o sentido, identificando diferentes modos de como o fenómeno ou acontecimento foi visto (Flick, 1992, citado por Stake (1998: 97).

Procurámos, desta forma, comparar várias fontes: entrevistas, diplomas legais, relatórios técnicos, imprensa da época, sempre que julgámos necessário para evitar enviesamentos de interpretação.

No mesmo sentido, Walford (1994: 228-229) afirma que “... *conducting the interviews is only the first stage of any research. The interviews then need to be interpreted and analyzed in the context of information gained from other sources and in the light of the researchers’ theoretical concerns*”.

E mais adiante “... *documentary evidence cannot simply be understood at face value. The story behind the production of each document needs to be probed and analyzed, and the contents need to be triangulated against data from other documents and other forms of evidence. It is also necessary to remember that there is never one objective reality to be discovered, but a range of competing perspectives that interact and intersect with each other in*”.

⁴ Serve de exemplo ilustrativo a descrição do processo de transferência de competências para as Autarquias e para as Regiões Autónomas na perspectiva dos actores que representam o poder central e a administração regional autónoma e local, por meio da qual é possível distinguir, na análise, as diferenças conceptuais do conceito de descentralização e de autonomia de uns e outros.

A comparação posterior das tomadas de posição no desenvolvimento dos dois processos veio reconfirmar essa diferença de interpretação entre as partes e revelou que o Governo mantinha a mesma interpretação e as mesmas posições quer se tratasse de um processo de descentralização administrativa quer se tratasse de um processo de descentralização política.

As entrevistas são estruturadas, relativamente ao período de tempo em análise e às questões formuladas de forma idêntica a todos os actores.

A parte não estruturada diz respeito às perguntas que visam apreender a intencionalidade política dos actores e a leitura que estes fazem de acontecimentos e de soluções então encontradas.

O protocolo das entrevistas e as grelhas de leitura e explicações detalhadas sobre a análise de conteúdo constituem o Anexo III.

Como último ponto, neste conjunto de considerações, interessa também tornar claro que algumas opções metodológicas foram influenciadas pela bagagem pessoal do investigador, construída quer pelas circunstâncias individuais quer pela natureza do campo de investigação.

Com efeito, o investigador adquiriu e interiorizou conhecimentos empíricos, durante vários anos, no desempenho de cargos ou missões, como chefia de topo no interior da Administração do Sistema Escolar e serviu-se desse conhecimento na constituição do *corpus* e em várias fases do percurso heurístico da investigação.

Na constituição do *corpus*, essa experiência e conhecimento permitiu assumir a postura de investigação assente no pressuposto de que não existe um modelo racional e linear de fazer política, isto é, que o papel do investigador é encontrar evidência empírica no processo.

Assumir o contrário, seria entender que a prática política funciona como se os políticos definissem sempre, de forma clara, os projectos e os objectivos, cabendo à Administração e estruturas envolvidas executar e concretizar as políticas ou medidas.

O conhecimento do Sistema, a partir de dentro, permitiu estabelecer nexos de relação entre factos e documentos e a obtenção de dados, que, nas mesmas condições, dificilmente poderiam ser chamados à colacção por um investigador externo à Administração e sem um percurso profissional semelhante.

Estas vantagens levantam questões éticas que são tratadas e explicitadas caso a caso, no decurso da investigação, quando se justificam as opções e procedimentos adoptados, com a preocupação de permitir que a lógica argumentativa e o percurso heurístico possam ser acompanhados ou retomados por outros investigadores.

Em síntese, a leitura que fazemos do conteúdo dos textos políticos, isto é, da história apreendida do que é possível e desejável e do modelo de regulação da Administração praticado (em resultado do confronto da intencionalidade política com a praxeologia adoptada) foi reconstruída com base na análise de todas as fontes consultadas e no confronto

com perspectivas mais amplas sobre a orientação geral das políticas nacionais, tornadas presentes nos contextos históricos e socio-políticos.

Neste capítulo pretendemos:

- a) Delimitar a problemática e questões de investigação;
- b) Dar conta dos questionamentos epistemológicos que orientaram as opções metodológicas;
- c) Explicitar a lógica e a pertinência dos modelos de análise teórica e empírica sugeridos e construídos no percurso heurístico da investigação;
- d) Apresentar a formulação de hipóteses de trabalho;
- e) Justificar os métodos e instrumentos técnicos de análise para apreender, reconstituir e compreender os processos e os respectivos contextos.

Dividimo-lo, por isso, em duas partes: a primeira relativa à delimitação da problemática e questões de investigação e metodologia geral e a segunda parte sobre o percurso heurístico da investigação empírica, procedimentos e métodos.

1. QUESTÕES TEÓRICAS E EPISTEMOLÓGICAS

As opções metodológicas, anteriormente referidas, levantaram várias questões teóricas e epistemológicas que a seguir se explicitam.

1.1. A construção do caminho heurístico e as opções epistemológicas

A primeira questão tem a ver com a construção do caminho heurístico da investigação, que não pode ser dissociado do percurso pessoal e profissional do investigador.

O caminho heurístico é feito de encontros e desencontros entre três percursos distintos que se cruzam e, por vezes, se sobrepõem.

O *percurso pessoal*, a que não são alheias as raízes insulares e uma opção pela carreira docente

O *percurso profissional*, marcado pela formação científica e por uma longa experiência nos quadros da Administração do Sistema.

Um *percurso de natureza académica*, iterativo e decorrente dos dois primeiros, que é vivido no processo de investigação e se traduziu na procura de respostas para as preocupações e interrogações sobre que atitudes ou procedimentos metodológicos adoptar, quando, por vezes, esses percursos se cruzam e o investigador se encontra na situação particular de sujeito epistémico e sujeito empírico.

A esta questão vêm juntar-se outras questões de ordem epistemológica a primeira das quais é a seguinte: *Como tratar numa tese de Ciências da Educação, uma problemática tão complexa, quando se dispõe de uma pluralidade teórica concorrencial?*

Interessava-nos conhecer e compreender o desenvolvimento dos processos de autonomia e desconcentração/descentralização, a tipologia dos comportamentos institucionais dos actores políticos, apreender as tendências emergentes ou continuadas do modelo de regulação.

A História permite compreender e enquadrar os contextos sociais, políticos e porventura culturais; a História da Educação e da Administração Escolar dá a perspectiva e o sentido de evolução da organização administrativa, na sua relação com a evolução do conceito de Educação; diferentes campos sociológicos: sociologia das organizações; sociologia política; sociologia do trabalho fornecem quadros teóricos de compreensão das estruturas e da acção, do poder político e das questões do estado.

E não podíamos dissociar os aspectos das Ciências de Gestão e das Ciências Administrativas que habilitam a uma leitura empírica das mudanças estruturais e organizacionais, ou ainda numa perspectiva teórica mais ampla, não podíamos dispensar o contributo da Filosofia Política e do pensamento de autores clássicos e contemporâneos que aprofundam as questões do contrato social ou da participação e democracia política. (Hobbes, Locke, Rousseau, John Rawls, 1971; Mancur Olson, 1992; Chantal Mouffe, 1996 entre outros).

Embora a questão central da nossa investigação se circunscreva ao campo da Educação, ela não deixa de ser uma questão abrangente, na medida em que é comum à Administração Pública.

Por isso, poderia ainda ser enquadrada e situada no centro da controvérsia sobre a definição de um modelo organizacional da Administração na transição paradigmática da modernidade para a pós-modernidade, ou abordada na perspectiva das teorias da Administração, ou ainda na perspectiva das políticas públicas (Ver Yetzel Dror, 1983; Lindblom, 1959; Howlett, 1995 entre outros).

O dilema que a abordagem das questões de partida colocam, em termos teóricos, residiu, então, em equacionar a opção do campo disciplinar do seguinte modo: optar por uma abordagem perspectivada num quadro teórico mono-disciplinar, que, na opinião de Khoa (2000), mais tarde ou mais cedo conduz a uma reprodução de conhecimentos académicos; ou, partir de um pluralismo teórico que permitisse, pela intervenção de um conjunto de conceitos, desocultar o modelo explicativo, o sentido histórico, o modo e a designação dos factos e dos acontecimentos que constituem o nosso objecto de estudo.

Optámos por uma abordagem em que a procura do conhecimento não se constitui num só campo disciplinar, mas em redor de um tema que é tratado em várias disciplinas.

Partimos da asserção de Sousa Santos (1990:47) em “*Um discurso sobre as Ciências*” de que na fragmentação temática nas ciências pós modernas *os temas são galerias por onde os conhecimentos progridem ao encontro uns dos outros*.

Mas esta primeira questão arrasta uma outra, que é a de definir, em primeiro lugar, que perspectivas teóricas escolher e, em segundo lugar, decidir qual o papel das teorias ou quadros teóricos escolhidos na investigação, para enquadrar teoricamente a nossa leitura.

Ora, tratando-se de matéria de mudança social, numa primeira fase, tomámos como ponto de partida uma perspectiva geral das macro-teorias de mudança social, optando por abordar as perspectivas socio-política e socio-económicas de gestão, procurando por esta via aquela que melhor respondesse à problemática da investigação.

A comparação entre os princípios gerais das duas perspectivas permitiu-nos concluir que ambas sustentam a emergência de um novo paradigma de regulação social (Giddens, 1994; Beck, 1998; Forrester, 1997, Drucker, 1995; Handy, 1994), sugerindo na “sociedade do conhecimento” a constituição de redes, em substituição do princípio da hierarquia.

Abandonámos a perspectiva de abordagem das Ciências de Gestão, porque, do ponto de vista teórico, a abordagem sociológica parece-nos mais fecunda para a compreensão do tema em estudo e aprofundámos o conceito geral de *regulação social* em autores da sociologia (Crozier, 1977; Friedberg, 1995; Reynaud, 1995), não deixando de clarificar este conceito pelo confronto com as abordagens que dele são feitas, nas teorias económicas (Boyer e Saillard, 1995).

A esta fase de definição do enquadramento teórico do nosso estudo seguiu-se a fase de construção do modelo teórico de análise. Partindo dos pressupostos que fundamentam o conceito de regulação social, tal como é teorizado por Reynaud (1994) e articulando-o com as questões formuladas na problemática, assumimos como axioma que a participação social é a condição *sine qua non* da regulação social e fizemos deste conceito um conceito nuclear na investigação.

Na presunção de um novo conceito de governabilidade, anteriormente definido, e na postura científica, assumida por vários autores (Beck, 1998; Giddens, 1994; Bauman, 1991), no que se refere ao conceito de ambivalência, utilizámos alguns conceitos operatórios entre os quais o de autonomia e de regulação e os axiomas da regulação social (Reynaud, 1994): *a autonomia dos actores e a racionalidade das regras*, para considerar que a existência ou a ausência das diferentes dimensões destes conceitos seriam indicadores da evidência de regulação social.

A certa altura do processo verificámos que se tornava necessário recorrer ao modelo de regulação weberiano, não só para validar, por oposição, os fenómenos emergentes de

mudança, mas também para confirmar a persistência de uma tendência pesada de pendor centralista que a análise evidenciava e que determinou a formulação das hipóteses de partida.

Colocámos como questões de partida as seguintes:

- 1ª Questão** – *Até que ponto os processos de autonomia e de descentralização determinam um modelo gerador de participação social? Como se caracteriza esse modelo?*
- 2ª Questão** – *Em que medida os processos de descentralização e autonomia operam a mudança de racionalidades, introduzindo um processo de formação social da regra (regulação social)? Que razões podem justificar as continuidades ou rupturas?*

A resposta a estas questões de partida é orientada pelas seguintes hipóteses interpretativas:

- 1ª Hipótese** – Nas políticas de Administração Escolar, o instrumento privilegiado da mudança da Administração Central é a desconcentração/descentralização de estruturas, funções e responsabilidades.
- 2ª Hipótese** – A descentralização administrativa dos serviços centrais no Continente é um processo técnico de desconcentração de serviços.
- 3ª Hipótese** – Os processos de descentralização são processos políticos que se concretizam nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e na transferência de competências para as Autarquias Locais.
- 4ª Hipótese** – A materialização institucional do princípio de participação corresponde à criação e institucionalização de estruturas formais de participação social.

O Conselho Nacional de Educação, o Conselho Nacional de Juventude, entre outros, são instituídos em espaços de participação e consulta regular e sistemática e configuram uma forma de regulação extra-escolar, onde o peso das iniciativas do Estado marca decisivamente a agenda política, sem inverter o sentido centralizado de formulação das políticas.

Estas hipóteses que a análise descritiva poderá confirmar ou infirmar, levam-nos a formular o seguinte quadro compreensivo de análise:

A – Existe um modelo invariante na regulação da administração do sistema escolar – o modelo weberiano, que se caracteriza pelo sentido descendente das normas, pela estrutura hierárquica, pelo formalismo e pela racionalidade legal na formação das regras.

B – *Os instrumentos estratégicos da mudança (desconcentração/descentralização, autonomia participação) não inverteram as variáveis fundamentais da tendência burocrática.*

Essa inversão corresponderia à instituição de uma racionalidade social na formação da regra, à criação de um sistema de autoridade flexível e descentralizado em que os interesses individuais influenciam a acção, a um comportamento da Administração pautado por uma economia das regras e à prática de uma instrumentalidade informal.

C – *Não obstante a alteração da filosofia do modelo, da morfologia estrutural e das pessoas, da instituição de espaços de regulação e de formas de decisão participada (negociação com os parceiros), as políticas são deduzidas a partir de quadros legais centralmente definidos (LBSE e leis ordinárias) sem que a tendência descendente se inverta partindo de baixo para cima.*

D – *As formas mutantes de participação surgem como expressões híbridas de descompressão do modelo ou excepções singulares, que confirmando a tendência pesada, se concretizam em processo de concertação.*

A partir deste quadro compreensivo avançamos algumas hipóteses explicativas que se fundamentam em razões objectivas da concepção e implementação do modelo que iremos tratar no trabalho de investigação.

Hipóteses explicativas que parecem estar na base da concepção e implementação do modelo:

1ª Hipótese – Pensar-se que, se se mudarem o modelo, as estruturas e as pessoas, as práticas também se mudam.

Ora, para mudar o *habitus* (Bourdieu 1994) é preciso mudar a matriz cultural.

2ª Hipótese – Definir modelos de organização, assentes no princípio da autoridade, aferindo a responsabilidade pela conformidade e obediência à regra.

Ora, a autonomia e a repartição de poder implicam uma lógica de responsabilidade por resultados, dentro de regras de jogo legalmente definidas.

3ª Hipótese – Não curar da importância das tecnologias da comunicação, como um factor determinante no contexto da sociedade de informação, incorporando essa variável na relação de funcionamento, entre os serviços, para simplificar circuitos e processos pesados.

Hipóteses explicativas de natureza política e histórico-cultural que poderão ter condicionado o processo:

- 1ª Hipótese** – Pensar-se que era possível avançar com os processos de descentralização no Continente, tratando-se de processos que se integram num projecto político nacional que não é pacífico na sociedade portuguesa e quando não estão ainda criadas as Regiões Administrativas.
- 2ª Hipótese** – Definir-se, ao nível do centro, a matriz do modelo de descentralização da Administração da Educação, através de um acordo entre partidos políticos na Assembleia da República com audição da sociedade civil, mas sem constituir iniciativa dos principais intervenientes no processo educativo.
- 3ª Hipótese** – A ausência de tradição de participação na sociedade portuguesa e a fragilidade da sociedade civil (teses de Sousa Santos e Mattoso a que já nos referimos no Capítulo II), associada a longos anos de regulação das organizações educativas num contexto histórico não democrático.
- 4ª Hipótese** – Tratar-se de uma problemática mais vasta e não resolvida que é objecto de preocupação de políticos, gestores e cientistas sociais de várias áreas disciplinares, a qual consiste no facto das burocracias modernas funcionarem, na era da informação, segundo uma matriz cultural e organizacional definida para a sociedade industrial.

1.2. O papel da teoria

Procurámos confirmar ou infirmar as hipóteses explicativas, orientando a leitura da investigação à luz de alguns conceitos que nos dão a sensibilidade teórica sem contudo se constituírem em modelos determinantes na procura de evidência empírica, isto é, na medida em que orientam a leitura, mas não impedem a identificação no terreno de outras dimensões específicas.

Não aplicámos um quadro teórico formal, entendido no sentido de confirmar uma teoria, se bem que na leitura final tenhamos chegado à conclusão que o podíamos fazer. Tratou-se antes de nomear, com um aparelho conceptual apropriado, os fenómenos nas vivências pessoais, nas situações ou na acção política de governos e actores políticos.

Seguimos o pensamento de Mucchielli (1983:225) em que o que interessa: *“C’est donc mettre à profit les mots, les concepts, la terminologie hérités de la formation disciplinaire ou acquis au fil de l’expérience de recherche ayant comme objectif de hisser à un niveau plus élevé d’abstraction et de valeur explicative le regard posé sur un vécu, une situation ou une action.*

La sensibilité théorique est une condition sine qua non de toute analyse qualitative dépassant la simple description des donnés”.

À luz do que fica dito e do princípio científico que Sousa Santos (1989:86) refere sobre a natureza contextual do conhecimento⁵, impôs-se depois a definição do espaço lógico do trabalho empírico, relativamente ao qual se aludem os factos de um dado contexto e se organiza o desenvolvimento histórico do mundo social.

Optámos por uma abordagem compreensiva, seguindo uma via descritiva-argumentativa, fundamentada em factos, organizando um universo indexado a determinados contextos temporais e geográficos, numa perspectiva histórica, política e social relativamente ao todo nacional e às Regiões Autónomas.

Ora, sendo o contexto o conjunto das circunstâncias que acompanham os acontecimentos e factos, entendemos a sua importância como elemento imprescindível numa investigação qualitativa, embora se deva sublinhar que não se trata de contextos dados, mas de contextos apreendidos.

Para Khoa (2000:17-18) ”, ... *le contexte conceptualisé en sciences sociales porte en lui une double définition d’abord théorique puis méthodologique. Il est constitutif d’un milieu social, d’un environnement culturel, d’une conjuncture politique, de la mise en place d’une idéologie ambiante qui encadrent l’action de l’individu et structurent la volonté d’un groupe. Le contexte explicite ainsi le comportement des acteurs sociaux, l’identité sociale d’une collectivité et l’organisation même d’une société. Il détermine alors les expériences mais aussi les stratégies des individus et des groupes dans leurs trajectoires, leurs parcours à l’intérieur d’un monde social. Et ce contexte se définit en terme d’enquête car il fait appel à une observation, une recherche et élargit ainsi le cercle observé pour éviter toute saisie incomplète de données. Enfin, il est la plate-forme pour la compréhension de la dynamique de la continuité historique et de la complexité des interactions sociales.*”

Neste sentido, procurámos que os contextos tratados explicitassem os comportamentos dos actores sociais, a identidade social das comunidades pertinentes (Açores, Madeira, Continente), da organização da Administração (central, local, regional autónoma), enquadrada *in limine* na organização da sociedade (regime democrático e regime não

⁵ “Todo o conhecimento é contextual. O conhecimento científico é duplamente contextualizado pela comunidade científica e pela sociedade (...) a dupla contextualização do conhecimento científico significa que ele é simultaneamente uma prática científica e uma prática social e que estas duas dimensões não podem ser separadas senão para fins heurísticos.

democrático), contribuindo também para a definição do sentido da pesquisa, visto que, por vezes, fizeram apelo à investigação e ao alargamento do ciclo do observado.

1.3. O paradigma metodológico

Situamos a investigação num paradigma contextual, teoricamente fundamentado nas concepções de Khoa (2000); Mucchielli (1983) van de Maren (1983)⁶ e numa abordagem compreensiva.

Esta escolha significa que tomámos como princípios orientadores o princípio da causalidade circular, da lógica das verdades plurais e o princípio da emergência, por oposição ao paradigma positivista que se rege pelo princípio da causalidade linear, pela lógica do terceiro excluído e pela realidade do sistema dada *a priori*.

Segundo Mucchielli (1983: 27-28), “*L’approche compréhensive comporte toujours un ou plusieurs moments de saisie intuitive, à partir d’un effort d’empathie, des significations, dont tous les faits humains et sociaux étudiés sont porteurs.*

Cet effort conduit, par synthèses progressives, à formuler une synthèse finale, plausible socialement, qui donne une interprétation en compréhension de l’ensemble étudié, c’est-à-dire qui met en inter-relation systémique dans une schématisation, dans des ensembles des significations du niveau phénoménal.

Van der Maren, citado por Mucchielli (1983:38), acrescenta que “*...le paradigme compréhensif a pour objectif de comprendre la dynamique des événements dans l’histoire des interactions du sujet avec son environnement*”.

Em nosso entender, esta é a abordagem metodológica pertinente para o nosso objecto de estudo por quatro razões que se prendem com as suas características intrínsecas:

- 1.^a – Sendo uma metodologia interpretativa, permite encontrar o sentido dos processos de descentralização e de autonomia e dos acontecimentos a eles associados
- 2.^a – Sendo desenvolvida na óptica compreensiva, privilegia a descrição dos processos, a profundidade da análise, a riqueza de dados com interesse pelos contextos locais que sucessivamente se alargam a contextos mais amplos nacionais e internacionais.
- 3.^a – Sendo uma metodologia indutiva e recursiva não parte, *a priori*, de normativos ou de grelhas operacionais, o que permite que todos os dados podem ter um significado e que

⁶ Sobre a importância dos contextos Mucchielli (1983:37) afirma que o investigador qualitativo deve estudar e descrever o contexto ecológico no qual evoluem as pessoas, bem como o seu passado (contexto temporal) se quer chegar a conclusões credíveis e transferíveis: “Ainsi le chercheur refuse-t-il de considerer l’individu détaché de son milieu et nie-t-il la pratique morcelée.”

No mesmo sentido J. M. van der Maren sublinha essa importância, dizendo que o contexto é indispensável para se inquirir das implicações e das consequências dos problemas nos actores e no seu meio.

as etapas de desenvolvimento da investigação/estudo podem ser repostas tantas vezes quantas as que forem precisas para a compreensão do objecto de estudo.

4.^a – Permite ainda procedimentos variáveis, não codificados e fixos, o que significa que pode ser utilizada em investigações pluridisciplinares (Mucchielli, 1983).

Ora, a pluralidade de contextos, já referida, suscita a questão do procedimento metodológico para o qual Khoa (2000:18) enumera algumas soluções que seguimos:

- a)** *Enumeração de factores*: Distinguímos as estruturas, a acção, os actores, a intencionalidade política, os espaços o que determinou que o campo de investigação inicialmente previsto viesse a incluir novas unidades de análise (caso do CNE);
- b)** *Descrição dos aspectos pertinentes dos contextos*: Fizêmo-lo em dois planos: contextos gerais e contextos específicos, no que se referia às regiões autónomas e às autarquias;

A leitura interpretativa que fizemos no trabalho empírico à luz de duas teorias rivais (modelos weberianos e os modelos de regulação social) conduziu a uma dupla lógica de produção científica se aplicarmos a perspectiva de Khoa (2000) sobre esta matéria e que consistiu na especificação de um processo de descrição e na interpenetração entre o enunciado teórico e as evidências produzidas pelo estabelecimento de um esquema de circuitos dinâmicos.

A investigação desenvolveu-se, deste modo, à volta da tripla articulação, definida por Khoa: descrição, comparação e leitura explicativa e interpretativa.

A descrição corresponde à leitura de textos das reformas da Educação, na vertente administrativa e à reconstituição dos processos de transferência de competências para a Administração Local e Autonomias Regionais e à evolução e estado dos respectivos processos, no período temporal (1979-1993) definido para a investigação.

A comparação é estabelecida entre a análise qualitativa de dois tempos e de dois processos: as reformas estruturais nos regimes democrático e não democrático (Reformas de 1971 e 1986-92) e os processos de descentralização e de autonomia, numa dupla comparação: comparação entre os dois processos de autonomia regionais e comparação entre estes e o processo de descentralização para o Poder Local;

A leitura explicativa e interpretativa dos factos e da sua relação na perspectiva de interpretação tipológica é feita na abordagem teórica da regulação burocrática e da regulação social.

A investigação desenvolve-se simultaneamente em dois universos - *o espaço comparativo*, representado nas relações entre o passado e o presente, entre conhecimento pessoal e conhecimento colectivo; *o espaço empírico-teórico*, que se estrutura nas relações entre os instrumentos técnicos e os conceitos analíticos.

2. Percurso heurístico da investigação empírica, procedimentos e métodos

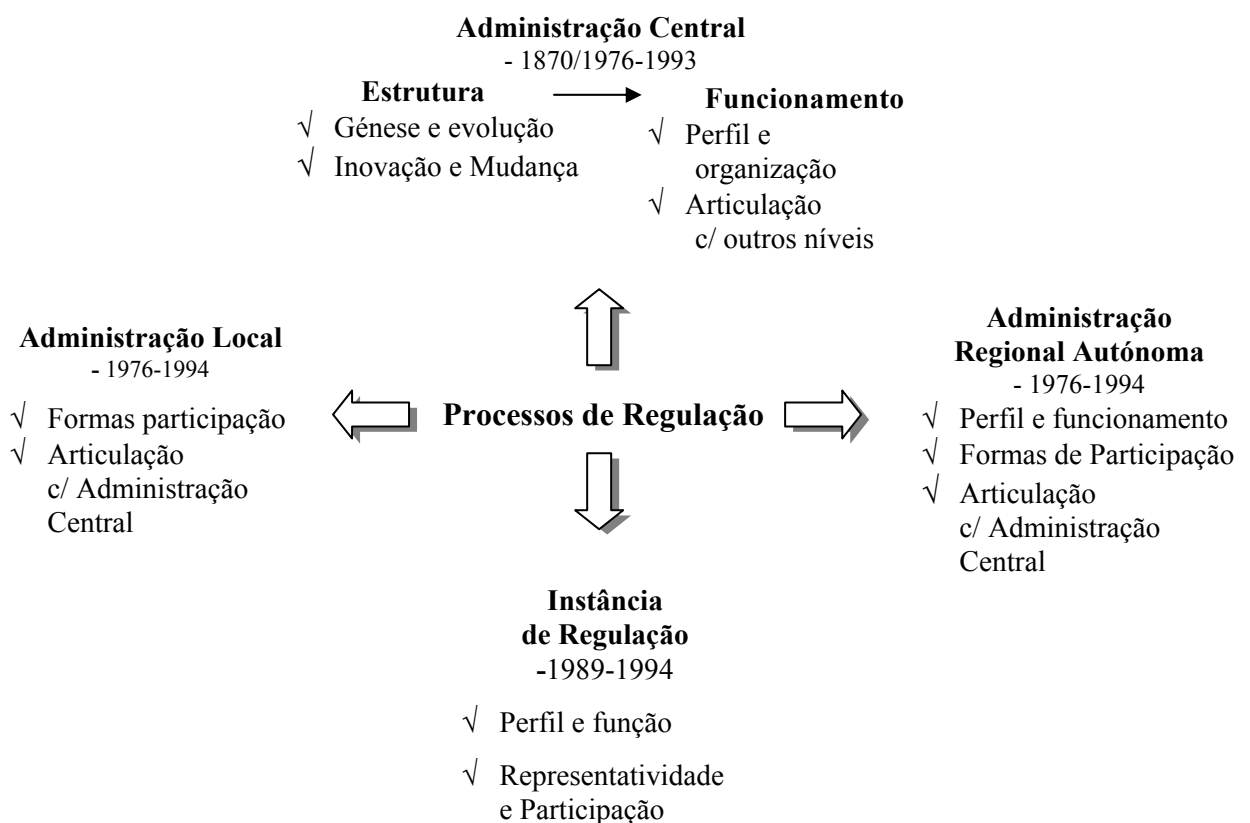
Neste ponto procurámos explicitar a metodologia geral e os procedimentos e métodos adoptados no trabalho empírico de investigação.

2.1. Metodologia Geral

Os processos estudados desenvolvem-se na articulação de relações entre diferentes níveis de Administração e uma instância de regulação extra-escolar, o Conselho Nacional de Educação ou, dito de outro modo, na interface da Administração Central com a Administração Regional Autónoma e com a Administração Local e o CNE.

Constituímos, por isso, quatro unidades de análise e definimos para cada uma, coordenadas temporais que variam na definição dos limites iniciais, os quais foram encontrados, no caminho heurístico da investigação em função da necessidade de recuar no tempo para apreender no contexto respectivo o fio condutor que nos poderia revelar o sentido e o alcance das mudanças.

FIGURA 3.1. ESQUEMA DE ANÁLISE



O CNE é-nos sugerido mais tarde, quando os resultados das primeiras leituras e a lógica da investigação apontam este espaço de participação como uma variável determinante para sustentar ou rejeitar as hipóteses interpretativas que formulávamos sobre a participação social.

Como metodologia geral, fazemos várias leituras que se sobrepõem e articulam na leitura crítica de compreensão teórica.

Numa *primeira fase*, a *leitura histórico-administrativa* para conhecer os fundamentos do modelo de organização estrutural do Ministério da Educação e a forma como se consolida um modelo centralizado que, na sua génese, considera já como ideal a descentralização.

É esta leitura que nos permite fundamentar a hipótese de uma tendência pesada de centralização.

A *leitura socio-política* das reformas estruturais complementa a primeira leitura histórico-administrativa e fornece elementos para apreender as razões que determinam a sustentação de um modelo centralizado, a par de um discurso e de uma intencionalidade política de modernização e de rejeição da “burocracia”.

Esta leitura permite-nos concluir que o processo de modernização correspondia, no regime não democrático, a um processo de modernização simples (Beck, 1994).

Uma terceira *leitura crítica da inovação e mudança* para definir o modelo teórico de regulação, inscrito nos quadros legais e na intencionalidade política dos actores, que aponta para uma evolução do conceito de modernização no sentido de *modernização reflexiva* (Beck, 1998; Giddens, 1994), na medida em que implica no processo o local.

Coloca-se a hipótese da existência de um modelo praxeológico, isto é, um modelo efectivo (o modelo praticado subjacente ao modelo teórico definido em lei), não só pelo facto do nosso conhecimento empírico adquirido, pela via dos saberes profissionais apontar nesse sentido, mas também, porque este conhecimento tem vindo a ser cientificamente nomeado por alguns autores que, sobre outros aspectos da reforma educativa, identificaram a existência de um fenómeno de construção retórica (Soysal, Y & Strang, 1989; 1996; Teodoro, A. 1996), na realidade educativa.

Estas razões levaram-nos, numa *segunda fase*, a analisar o perfil de funcionamento (estruturas, funções, tarefas) e o agir da administração central (regras e procedimentos), procurando responder às questões: *Como reage a Administração à mudança? Que equilíbrios encontrou? Que modelos de acção adoptou?*, procedimento metodológico que permitiu clarificar a ambiguidade gerada na prática, relativamente aos conceitos de regionalização, descentralização e desconcentração.

Numa *terceira fase*, analisámos as restantes unidades do sistema, tendo em vista a formulação do modelo praxeológico numa perspectiva holística, e fizemos uma *leitura da intencionalidade política e a leitura interpretativa final*.

O facto de termos privilegiado a importância dos contextos e de valorizarmos a evidência empírica do sistema, obriga-nos a descrever os processos e a delimitar o sistema pertinente, empurrando o raciocínio organizacional para a *endogeneização das explicações*, ou seja, para a tentativa de encontrar as explicações das regras do jogo, não em fenómenos, acontecimentos ou estruturas exteriores a ele, mas nos próprios processos de interacção que se desenrolam entre actores implicados.

Estas opções, para além de responder ao objectivo de dar o ponto de vista macro e do interior da Administração, têm a vantagem de entrar na caixa negra da Administração Central ainda desconhecida entre nós como campo de investigação.

Esta abordagem não se faz contudo, sem levantar algumas dificuldades metodológicas e éticas, dada a complexidade de estruturas e a dimensão da organização.

Encontrámos várias dificuldades e corremos vários riscos: a dificuldade de circunscrever o objecto de estudo em virtude das relações sistémicas que se estabelecem ao nível da organização e funcionamento da administração e o risco de nos perdermos no labirinto da máquina administrativa do Ministério da Educação, o que nos obrigou a adoptar uma vigilância permanente sobre os objectivos definidos e as questões e hipóteses formuladas e a fazer uma leitura dirigida cirurgicamente ao impacte que a mudança de modelo opera na Administração Central e na relação desta com outros níveis de administração.

Uma outra dificuldade que se prende com outro risco, o da investigação poder ser enviesada pelo conhecimento que o investigador tem dela, visto ter participado nos processos em análise.

Tivemos consciência de que corríamos o perigo de enviesamentos, um enviesamento totalizador (*holistic fallacy*: Albarello et al., 1995:147), que consiste em sobreinterpretar os dados, em interpretá-los de forma mais organizada e congruente do que aquilo que são na realidade e um segundo perigo de enviesamento indígena, que significa perder a própria visão, sendo progressivamente cooptado pelas evidências que vão sendo descobertas.

Corríamos ainda um terceiro risco de enviesamento ao escolhermos os entrevistados dando apenas importância aos actores colocados em lugares de governação, mas este é inerente à opção que tomámos.

Não corrê-lo ou minorá-lo seria sobrecarregar a investigação com dados dispensáveis no contexto de investigação que visa esboçar uma perspectiva global do sistema. Em nosso

entender, esse procedimento justificar-se-ia e seria pertinente se tivéssemos enveredado por aprofundar apenas uma ou várias unidades de análise, além de que a investigação poderá sempre ser continuada ou retomada por outro investigador

Procuramos superar as dificuldades enunciadas, seguindo, de alguma forma, a posição que Howard Becker (1966)⁷ assumiu nos seguintes termos: “*tomando posição sem ser sentimental*”, mantendo, no mesmo passo, a preocupação de reduzir a subjectividade na análise e interpretação de dados por uma interrogação sistemática sobre a possibilidade de outras interpretações possíveis ou até alternativas e procurando fazer uma leitura não centrada apenas na dicotomia paralisante estrutura/acção.

Neste sentido a “objectividade” decorre da aplicação tão rigorosa e honesta quanto possível dos métodos de investigação teoricamente fundados que nos permitam fazer análises que não se reduzam à reprodução antecipada das preferências ideológicas, tendo presente que, segundo Mills (1970), “... *a explicitação pública dos vieses é pré-condição de objectividade possível nas Ciências Sociais, desde que essa explicação seja feita por todos e integrada nos debates científicos*”⁸.

Sobre esta matéria, embora sem abdicar de posições pessoais e convicções políticas, tivemos uma preocupação constante de utilizar os recursos teóricos e técnicos de modo a evitar o enviesamento, tornando sempre claras as situações em que o conhecimento é porventura pessoal.

Fazêmo-lo conscientes de que esse conhecimento pode ser uma mais valia no conhecimento dos processos de administração, como sustentam vários autores (Prost, 1992; Dror, 1997; Ozga, 2000), embora o investigador tenha tido a preocupação de minimizar a interferência das suas opiniões pessoais na leitura dos dados e procurado limitar cuidadosamente as conclusões.

A título ilustrativo citamos as afirmações de Prost e Dror a propósito do seu envolvimento com o objecto de estudo e sobre o entendimento que estes autores fazem da questão objectividade/neutralidade: “*La recherche d’une objectivité aseptisée ne conduit*

⁷ Expressa, por Becker, em 1966, num discurso intitulado “Whose side are we on?” e referida por Sousa Santos (1989:89) a propósito de não ser possível estudar com neutralidade a sociedade, havendo sempre mais de uma posição de valor em presença.

⁸ A este propósito Mills (1970) citado por Santos (1989:89) refere ainda: “*Que aqueles que não gostam dos meus vieses usem a rejeição deles para tornar tão explícitos e assumidos os seus vieses como eu vou tentar tornar os meus*”.

qu'à des textes incolores, inodores et sans saveur. Plus grave: dénués de sens. Donc de portée. Il est sans intérêt d'écrire une histoire insignifiante. Je n'ai donc pas cherché à dissimuler les partis que j'ai pris, mais à les argumenter objectivement, à les fonder sur une analyse des faits menée sans complaisance. Je m'efforce d'en avancer mes idées qu'étayées d'un sérieux appareil factuel" (Prost, 1992:11-12).

Others may have arrived at equivalent and superior understanding of policy making without exposure to its realities from within. But for me the learning and stimulating effects of service as an actor in the antechambers of central power have been essential for crystallization of revised views, as reflected partly in this essay.

Anyone who wants to arrive at in-depth understanding of policy making should spend some years in suitable governmental positions. This will be a sobering and enlightening experience..." (Dror, 1997: Introduction to the transaction edition: ix).

O conceito de objectividade, como refere Léssard (1994) é, no entanto, um conceito ambíguo que pode ser entendido em função da validade e em função da fidelidade como admitem Kirk e Miller (1986).

Segundo estes autores, citados por Léssard (1994: 65-68) a fidelidade é definida em relação à persistência de um procedimento de medida para obter a mesma resposta, independentemente do *como* e do *quando* da sua produção, enquanto que a validade seria definida em função “da capacidade de um procedimento em produzir a resposta correcta”.

Em suma, o critério de fidelidade reporta-se ao grau segundo o qual o resultado é independente das circunstâncias acidentais da pesquisa”, enquanto que o critério de validade remete para o nível, segundo o qual é interpretado correctamente” (Kirk e Miller, 1986:209).

Os pontos seguintes referem-se à aplicação do princípio de fidelidade, neste segundo sentido.

2.2. Métodos e técnicas

Definimos como *corpus* da investigação um conjunto de textos políticos, a que já nos referimos, sobre os quais incidiu a análise documental e utilizámos o inquérito sob a forma de entrevistas semi-directivas (uma entrevista exploratória e sete entrevistas semi-directivas a actores significantes e significativos nos processos), relativamente às quais utilizamos como leitura de dados a análise de conteúdo.

Na base da escolha de administração dos inquéritos está o entendimento de que não basta analisar os processos, recorrendo apenas à análise documental, visto que a leitura que os actores políticos fazem da execução e desenvolvimento destes processos, enquanto

decisores, permite identificar aspectos importantes na compreensão da acção e na configuração do modelo praxeológico.

Referiremos, aqui, apenas os aspectos metodológicos mais relevantes, incluindo no Anexo III outras justificações ou explicações mais pormenorizadas, relativamente à leitura de dados e análise de conteúdo.

2.3. Critérios e funções das entrevistas

As entrevistas são fonte de conhecimento sobre alguns aspectos objectivos dos processos de descentralização, porque revelam não só o que aconteceu na leitura dos entrevistados que nos dão informações, algumas em primeira mão, sobre um passado recente e ainda não estudado, permitindo uma reconstituição do acontecido, mas porque revelam também a reflexão que os actores, hoje, fazem do processo, decorrido mais de uma década sobre a sua acção política.

A par de um discurso contextualizado e personalizado, feito por actores significativos e significantes, as entrevistas registam também, em certos passos, uma explicação demonstrativa da política governativa da época (caso dos Ministros da Educação, dos Secretários Regionais de Educação e de Quadros Dirigentes da ANMP).

Os actores entrevistados são actores política e culturalmente muito informados sobre as questões colocadas e, por isso, constituíram para nós como que um “*sounding board*”, relativamente ao nível teórico da investigação⁹.

Os critérios de escolha destes actores foram determinados em função do tempo, do espaço e da acção.

Como actores significantes, escolhemos os dois Ministros da Educação que fizeram as últimas reformas estruturais da Administração Central, como actores significativos das Autonomias Regionais, os Secretários Regionais fundadores, que negociaram o processo de transferência de competências e os Secretários Regionais mais significativos pela permanência no cargo no período em estudo, e quadros dirigentes da Associação Nacional de Municípios que

⁹ A este propósito Walford (1994: 227-228), cita a este respeito Moyser (1988) nos seguintes termos” *interviews with elite members differ from many interviews with those who are less powerful in that these interviewees can act as experts about events, processes, institutions and other powerful individuals. They will usually be exceptionally well informed about the issues in question, and may well have a good understanding of social science research. They can sometimes be used as sounding boards for tentative theories and as aids to guide the path of research programme.*”

negociaram o processo de transferência de competências (o Secretário Geral que ainda hoje se mantém no cargo, o Secretário Adjunto e o elemento de ligação que fez parte do grupo interministerial de transferência de competências como representante da ANMP).

As entrevistas só foram concebidas e realizadas depois de termos concluído a leitura crítica da inovação e mudança no Capítulo VII, a qual foi enriquecida, em certos pontos, em resultado do confronto com o conteúdo das entrevistas.

CONCLUSÃO

Considerando a problemática equacionada e as respectivas questões de investigação, os objectivos e as hipóteses de trabalho definiu-se o percurso metodológico e diferenciaram-se as fases de investigação.

Na primeira fase, procedeu-se à construção do quadro teórico de análise, na segunda fase realizámos o trabalho empírico de investigação, que se foi construindo à medida que o estudo decorria e emergiam novas questões.

Para além das questões metodológicas e de critério, colocou-se ainda a questão ética da relação do entrevistador com os entrevistados, na medida em que este fizera parte da equipa dos dois ministros entrevistados e de um Secretário Regional da Educação e pertencera ao grupo interministerial de negociação de transferência de competências para as Autarquias, em representação do Ministério da Educação, tendo representado ainda o Governo, no Conselho Nacional de Educação.

A esta questão, que já tinha sido levantada ao nível da análise documental e para além dos esclarecimentos já referidos, resta acrescentar, no que diz respeito às entrevistas, que a relação entre entrevistador e entrevistado foi de respeito mútuo.

Foi uma conversa com uma finalidade.

Por um lado, isso pode atribuir-se ao facto de haver já um distanciamento temporal suficiente relativamente às matérias abordadas, aliás significativamente referido por todos ou quase todos os entrevistados que estão afastados do poder há dez ou mais anos¹⁰ e, por outro lado, devido ao facto de todos os entrevistados terem mostrado compreender que o interesse da entrevista não era pessoal, mas uma análise distanciada e desapaixorada, numa profunda compreensão até teórica dos acontecimentos.

Pensamos mesmo que alguns dos actores entrevistados sentiram que estavam a contribuir para documentar um certo período histórico da Administração da Educação e que todos tinham a compreensão daquilo que uma investigação académica envolve.

Como nota final, acrescentaremos que neste trabalho de investigação há uma interacção da experiência do investigador com a dos entrevistados e o resultado é um estudo informado tanto pela compreensão subjectiva de um *observador interno aos processos (insider)*, como

¹⁰ São excepções um Secretário Regional da Madeira que cessou funções na Educação há sete anos e a ANMP que se mantém com os mesmos dirigentes o que, do nosso ponto de vista, constituiu uma vantagem pela perspectiva comparativa que introduziram nos seus pontos de vista e porque a ANMP funciona como estrutura política independente do governo.

pela perspectiva socio-histórica de um *observador externo (outsider)*, isto é, que se coloca numa posição exterior ao processo, mas que é conhecedor da cultura administrativa.

A lógica da problemática da investigação é uma lógica de descoberta, de exploração de construção emergente, na qual a Administração do Sistema Educativo é entendida como uma problemática e não como uma matéria caracterizável *ex ante*.

Poder-se-á suscitar porventura a dúvida sobre se a aceitação do discurso dos entrevistados não pode correr o risco de reproduzir o discurso do poder.

O investigador não entende assim, visto que o que se procura conhecer e saber são as motivações e as contribuições individuais para a construção das políticas, as dificuldades surgidas, a representação dos actores, as quais se analisam e validam com o recurso a outras fontes e em contextos teóricos e metodológicos distintos.

CAPÍTULO IV

MUDANÇA SOCIAL, REGULAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

CAPÍTULO IV

MUDANÇA SOCIAL, REGULAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

INTRODUÇÃO

A globalização crescente da vida contemporânea e a mudança operada na posição geo-política e estratégica de Portugal com a integração europeia (1992) justificaram que, nos capítulos anteriores, tivéssemos delimitado a problemática e as questões de investigação a partir de contextos gerais alargados.

Neste capítulo pretendemos:

1. Identificar algumas interpretações de mudança social na sociedade pós-industrial;
2. Compreender as implicações que as transformações sociais têm na formulação teórica de modelos de regulação das políticas de administração e gestão;
3. Equacionar o enquadramento teórico à luz do qual faremos uma leitura compreensiva do objecto de estudo desta investigação.

Entendemos que a compreensibilidade dos fenómenos de governabilidade e de regulação das políticas públicas de educação portuguesas não pode ser desligada de coordenadas política e culturalmente situadas nas tendências evolutivas das sociedades pós-industriais, razão pela qual abordaremos quadros interpretativos de mudança macro-social.

Desenvolveremos a ideia de que o desenvolvimento das sociedades pós-industriais, devido à erosão sofrida pelos mecanismos institucionais e culturais que as regiam, gerou um estado de desregulação e um impasse de soluções no paradigma de regulação burocrática, apontando os novos desenvolvimentos das teorias sociais para a necessidade de um novo paradigma: o da regulação social.

Sustentaremos também o argumento de que as transformações das sociedades industriais deram origem a uma nova racionalidade nas teorias e nos modelos de Administração e Gestão.

Para clarificar estas ideias, articularemos os seguintes sub-argumentos:

- 1.º As principais interpretações sobre as sociedades pós-industriais, não obstante a divergência de abordagens, identificam traços comuns de mudança e a necessidade de procurar uma outra ordem e equilíbrio social;
- 2.º Alguns cientistas sociais convergem no diagnóstico e na necessidade de mudança do paradigma de organização da modernidade, propondo *a formação de redes de gestão e*

de controlo, de descentralização de decisões e de intervenção, consideradas mudanças essenciais para substituir a hierarquia e instituir uma nova relação do Estado com as instituições e a sociedade;

- 3.º As mudanças económicas, políticas, culturais e sociais influenciaram o aparecimento de novas correntes de pensamento sobre a administração e gestão das organizações e sobre os paradigmas de regulação das políticas públicas sociais, designadamente das políticas educativas e de administração do sistema escolar.

Neste sentido, procuraremos identificar no actual estado da arte das teorias da Administração Educacional abordagens teóricas que nos permitam interpretar os novos quadros da realidade institucional educativa.

1. PERSPECTIVAS DE INTERPRETAÇÃO DA MUDANÇA SOCIAL

Não existe entre os autores uma coincidência de posições no que se designa por sociedade pós-industrial, também referenciada, entre outras, pelas seguintes designações: sociedade pós-capitalista, sociedade pós-moderna, sociedade da informação, sociedade do conhecimento, sociedade das organizações.

Esta variedade de termos para envolver a emergência de uma nova realidade social, distinta da sociedade industrial, origina uma falta de clareza e uma ambiguidade na definição do conceito e, até certo ponto, na indeterminação dos seus contornos.

Defrontamo-nos com essa dificuldade na análise meramente literal dos termos compostos de *pós* e na identificação semântica das outras designações.

É certo que, como afirma Hassan (1985), citado por Kumar (1987) se, ao referir a designação de mudanças deste tipo utilizássemos um termo distinto, estabelecer-se-ia logo a diferença.

É que o prefixo *pós* gera *ab initio* a ambiguidade, porque não estabelece uma fronteira clara entre aquilo que acaba e aquilo que se inicia. Ao utilizá-lo, identifica-se o que vem depois e, o que se pretende definir faz-se por referência a uma situação anterior o que não provoca a ruptura que conferiria autonomia e nome próprio.

No caso presente, a designação de mudanças sociais, feita por um termo distinto, não supera, porém, essa dificuldade. Quando se nomeia, por exemplo: a *sociedade da informação*, a *sociedade do conhecimento*, a *sociedade das organizações*, a dificuldade subsiste, porque o termo com que se designa a nova realidade está associado às diferentes perspectivas de análise que a abordam.

Até aos anos 60, as teorias sociais interpretavam como padrões sociais e mudanças económicas as decorrentes da evolução tecnológica, introduzida pela máquina a vapor e a mecanização da produção. Mas, a partir de finais dos anos 60, as novas mudanças tecnológicas, ocorridas nas sociedades capitalistas avançadas, contribuíram para que a cultura, a estrutura social e a organização económica revelassem também novas tendências evolutivas.

Na análise social contemporânea, o conceito de sociedade pós-industrial foi introduzido por Bell (1973) e utilizado por Touraine (1994). Aliás, Bell emprega o termo *pós-industrial* para descrever as novas estruturas sociais das sociedades modernas da segunda metade do século XX, definindo como princípio axial da nova realidade: a mudança de produção de bens para uma economia de serviço, a preeminência de uma classe técnica profissional e a criação de uma nova tecnologia, não deixando de reconhecer a continuidade da sociedade industrial evidenciada noutros traços¹.

Touraine (1994) utiliza a expressão *pós-industrial* para caracterizar uma situação que não é de dissolução completa entre o sujeito e o actor e que reflecte um campo de acção cultural e social ainda mais fortemente estabelecido do que a sociedade industrial hoje em dia em declínio.

Para este autor, a modernidade, enquanto cultura temporalmente situada, assente no diálogo entre a razão e o sujeito, não está obviamente ultrapassada. Está em crise, por se ter ultrapassado o predomínio da razão. Mas, sem a razão, o sujeito encerra-se na obsessão da sua identidade e sem sujeito a razão torna-se instrumento de poder. É este o paradoxo da pós-modernidade.

Abreviando, podemos afirmar que a interpretação central da evolução social assumida por vários autores depois de Bell baseia-se na verificação dos princípios de mudança económica e de estruturas sociais, muito embora a perspectiva das análises de mudança seja fundamentada por abordagens diferentes, como passamos a expor.

As interpretações das análises sociais à luz das teorias pós-modernas, por exemplo, na síntese de Nicolas Herpin (1997), consideram três tendências evolutivas de pós-modernização: os estilos de vida, as formas flexíveis de organização económica e a alteração da hierarquia social, deformada nos seus extremos².

¹ Para Bell (1973) “the industrial society of the twentieth century, with its dependence on technology and science is far different from the manufacturing society of the previous two centuries “. Na interpretação deste autor, a revolução industrial significava uma mudança no emprego do campo para a fábrica, e o pós-industrialismo uma mudança no emprego da fábrica para o escritório ou para a loja.

² Segundo Herpin (1997), por um lado os trabalhadores já não formam uma classe, mas uma *underclass* sem harmonia, formada por imigrantes e pessoas isoladas, e por outro lado, no outro extremo, a classe superior distingue-se cada vez menos da classe média. As classes médias tornaram-se menos distintas, numa nebulosa.

Na sistematização de Kumar (1987), feita do ponto de vista das abordagens teóricas, as teorias agrupam-se em três grandes categorias: as teorias da sociedade da informação, as teorias pós-fordistas e as teorias pós-modernas as quais, segundo o autor, partilham a noção de que o desenvolvimento tecnológico mudou os meios de produção e a formação da vida social.

Ora, a variedade de posições e de interpretações teóricas, que estas duas sistematizações pressupõem, reflecte que estamos perante uma transformação profunda da sociedade industrial independentemente de ser nomeada por designações diferentes.

Admitindo essa evidência e analisando agora as várias interpretações sob o ângulo dos problemas fundamentais que a mudança evidencia, os cientistas sociais têm na sistematização de Sousa Santos (1994) pontos de vista de igual modo diferenciados:

- a) Uns consideram como problema fundamental o confronto de modelos de sociedade (sociedade liberal moderna *versus* sociedade comunista ou capitalista e referem o fim da História ³ (Fukuyama, 1992);
- b) Outros entendem que, antes de todos os problemas, está o problema da incapacidade da sociedade delimitar e perceber os problemas fundamentais. São as concepções pós-modernas (Lyotard, Vattimo, Baudrillard, Lipovetsky, Maffesolli);
- c) Outros, ainda, questionam os pressupostos epistemológicos, porque consideram que foram eles e o tipo de racionalidade cognitivo instrumental e de conhecimentos técnicos e científicos os grandes responsáveis pelo abandono da reflexão sobre os problemas fundamentais (Habermas, Derrida, Foucault, Wallerstein);
- d) Um quarto grupo defende que a sociedade capitalista avançada esgotou as virtualidades do desenvolvimento social e que se atingiu uma desregulação global e um impasse de soluções devido à erosão sofrida pelos mecanismos institucionais e culturais que até agora corrigiam os défices e excessos do desenvolvimento capitalista.

³ O argumento de Fukuyama (1992) é que a democracia liberal, a tolerância que ela traz consigo e a riqueza que a torna possível removeram a vontade de lutar por grandes causas, Estamos afundados em conforto. Quando competimos é pela taça do mundo ou por medalhas de ouro, objectivos que não produzem grandes ideais, nem alimentam revoluções. Sentimo-nos contentes no conforto. Quando o progresso científico e económico levar cada vez mais sociedades à fase do contentamento veremos o fim da História. “... O fim da História será muito triste. A luta pelo reconhecimento, a disposição para arriscar a própria vida por um objectivo puramente abstracto, a luta histórica a nível mundial que provocou audácia, coragem, imaginação e idealismo serão substituídos por cálculos económicos, pela resolução sem fim de problemas tecnológicos, pelas preocupações ambientais, e pela satisfação das exigências do consumidor sofisticado. No período pós-histórico não haverá nem arte, nem filosofia, apenas a guarda e cuidado perpétuos do museu da história humana.

Para estes, não há uma solução radical nem uma solução moderada. Discutem várias alternativas interpretativas: a alternativa ecológica (Lester Brown), a alternativa socio-económica (Aglietta; Lipietz), a alternativa socio-política (Touraine, Chantal Mouffe, Giddens; Beck).

Situar-nos-emos na alternativa socio-política, optando pelas perspectivas teóricas de autores que fazem uma leitura institucional da mudança, entendida como processo.

Nas ciências sociais e humanas, várias disciplinas, entre as quais citamos a psicologia social, a sociologia, a economia, a história, as ciências políticas, têm contribuído para a compreensão da mudança na perspectiva referida.

No que se refere às organizações, as várias correntes de pensamento têm-se construído à volta de dois grandes pólos de análise: o funcionamento das organizações e o estudo do comportamento dos indivíduos, se bem que hoje a maioria dos investigadores admita que existe uma dinâmica interactiva entre estrutura e actores.

A opção que faremos não toma como critério de escolha tanto as correntes de pensamento, mas autores com afinidades nas áreas da sociologia, gestão e ciências políticas, que nos interrogam na compreensibilidade das políticas de Administração da Educação.

Escolhemos a perspectiva de modernização reflexiva de Beck (1994) e Giddens (1994) e as abordagens de dois autores significativos nas Ciências de Gestão: Drucker (1994) e Handy (1989-1995) pela forma como abordam a compreensão das políticas de gestão, não se limitando a quadros de intelegibilidade meramente funcional, mas equacionado a regulação dos sistemas organizacionais e políticos nas tendências evolutivas da sociedade em que vivemos⁴.

2. O CONCEITO DE MODERNIZAÇÃO REFLEXIVA

São muitas as interpretações sobre a mudança das sociedades contemporâneas situadas numa perspectiva analítica socio-política. Optámos pelas abordagens de Giddens e Beck (1994), na medida em que constituem uma proposta interpretativa nova no pensamento sociológico.

Com efeito, os autores da sociologia clássica (Weber, Durkheim, Simmel), concebiam o processo de mudança como uma justaposição linear e dicotómica de tradição e modernidade,

⁴ Drucker concebe a gestão numa sociedade institucional, onde as grandes tarefas são feitas por instituições e desenvolve os conceitos de trabalhador do conhecimento e sociedade das organizações. Na análise de Handy a sociedade contemporânea caracteriza-se por uma mudança descontínua, marcada por paradoxos e irracionalidade, exigindo novas organizações, novas pessoas com novas qualificações e padrões de carreira.

enquanto Giddens e Beck contrapõem uma outra concepção de mudança social⁵, interpretando-a como um processo que se desenvolve em três estádios ou períodos subsequentes: a tradição, a modernidade simples e a modernidade reflexiva.

No fundo, a ideia que estes autores introduzem é a de que as sociedades modernas não são completamente modernas e que a modernidade reflexiva é um último estádio⁶ de modernidade, introduzido com o advento da sociedade industrial por um processo de destradicionalização que para Giddens (1994), não significa ausência de tradição, mas mudança de estatuto da tradição.

Na interpretação dos autores, na sociedade moderna a colectividade (Gesellschaft) substitui a comunidade (Gemeinschaft), traço dominante da sociedade tradicional e constitui um estádio que precede a modernidade reflexiva (reflexive Gesellschaft).

Na sociedade tradicional, a família, agregando no seu seio membros de diferentes graus de parentesco, tinha um papel fundamental na constituição da comunidade (Gemeinschaft), traduzido numa partilha de sentidos. A igreja e até as próprias classes sociais tinham uma importância fundamental na organização social com as quais o indivíduo mantinha uma relação de obediência, de subjugação.

A revolução industrial veio quebrar essas velhas e tradicionais estruturas sociais da Gemeinschaft, favorecendo o aparecimento de um outro tipo de família (na expressão de Beck, *família nuclear*, reduzida, por razões de ordem socio-económica, a pais e filhos) e criando uma nova série de estruturas (os sindicatos, o *welfare state*, as burocracias governamentais, a própria classe como estrutura) que substituem as estruturas tradicionais.

A comunidade institui-se numa colectividade (Gesellschaft) sem rosto que partilha interesses, abandonando os elos comunais da Gemeinschaft⁷.

Mas, segundo estes autores, na modernidade instaurada com a revolução industrial, o processo de individualização na relação indivíduo/estrutura só se fez em parte, visto que o indivíduo continua ligado e subjugado às novas estruturas e deste modo, a modernização

⁵ Lash (1998:2), na introdução a Risk Society de Beck (1998) a este propósito refere o seguinte: “*Theories of “simple” modernization, from Habermas to Marx to mainstream Parsonian sociology, all share a sort of utopic evolutionism, whether its motor be communicative rationality, the development of the means of production, or structural differentiation and functional integration ... for Beck the consequences of scientific and industrial development are a set of risks and hazards*”.

⁶ Os estádios distinguem-se uns dos outros pela organização e pela estruturação social ou seja, pela forma como as comunidades se constituíram.

⁷ Voltaremos a este conceito de comunidade no capítulo seguinte, analisando a teorização de Reynaud que retoma a ideia de comunidade como partilha de um projecto.

completa só aparecerá, quando uma individualização posterior vier libertar a acção destas estruturas sociais modernas e quando se verificar a devolução do poder às pessoas (*empowerment*).

Assim, na teorização de Giddens, Beck e Lash (1994), é comum o entendimento de que a modernidade simples é apenas um estágio, uma metade da modernidade, que se completa quando a sociedade tiver atingido a modernidade reflexiva (Beck) ou a reflexividade institucional na expressão de Giddens⁸.

O conceito de modernização reflexiva/reflexividade institucional considera que a modernização envolve uma mudança estrutural a nível individual e a nível social.

A mudança estrutural, no primeiro caso, resulta do facto dos indivíduos serem forçados a tomar decisões sobre o seu projecto de vida (opções que dizem respeito à sua vida privada: preferência sexual, filhos, escolhas profissionais, etc.). A nível institucional, a modernização envolve não só uma mudança estrutural das organizações/instituições, mas uma mudança na relação entre estruturas e actores.

A modernização reflexiva revela-se, na opinião de Lash, como uma “*theory of ever increasing power of social actors or “agency” in regard to structure ... and a very strong programme of individualization*” (Lash, 1994:111).

Tomando apenas em consideração a primeira dimensão deste conceito⁹, retemos como ideia principal e estruturante que a mudança social operada pela globalização na modernidade reflexiva veio libertar os indivíduos das estruturas colectivas e abstractas (classe, nação, família, crença incondicional no valor da ciência), permitindo um novo relacionamento institucional.

Foi o dinamismo industrial e a modernização que provocaram esta mudança, diluindo os contornos da sociedade industrial. Esta mudança não foi planeada. Veio subtilmente e passou ao lado dos debates políticos e das decisões nas instituições governamentais.

⁸ Giddens explicita a escolha do termo e clarifica o conceito da seguinte forma:

“... *institutional reflexivity, a term which I favour over reflexive modernization. Reflexive modernization tends to imply a sort of “completion” of modernity, the bringing into view of aspects of social life and nature that were previously dormant. There is, as it were a clear “direction” of development supposed here. Yet such a situation is not really found today. Instead, we face more confusing circumstances in which ...there are no longer clear paths of development leading from one state of affairs to another. A social universe of expanded reflexivity is one marked by the rediscovery of tradition as well as its dissolution; and by the frequently eccentric disruption of what for a time seem established trends.*” (Giddens, 1994:185).

⁹ A segunda dimensão da individualização pessoal, tematizada por Giddens como *love e intimacy*, não cabe no âmbito desta investigação.

Segundo o ponto de vista dos autores, a sociedade industrial tornou-se obsoleta na sua estruturação face ao desenvolvimento tecnológico e científico e fez surgir a emergência duma sociedade de risco, o que significa que certos traços da sociedade industrial avançada se tornam *ipso facto* social e politicamente problemáticos.

A nova postura dos cidadãos, face às diferentes interpretações da ciência e a formas alternativas de exigência de conhecimento, cria novas formas de solidariedade social, novas formas de regulação, novos espaços éticos que afectam os *expert systems* e geram perplexidade sobre o carácter mutante das políticas.

Trata-se de mudanças, muitas vezes dificilmente apreensíveis que não ocorrem a nível do Estado, mas vêm alterar a ordem estabelecida, visto que os actores adquiriram uma capacidade de reflectir sobre as suas condições sociais e de modificá-las. É com base nesta constatação que os autores sustentam a tese de que *quanto mais longe for a modernização das sociedades modernas, tanto mais os fundamentos da sociedade industrial são dissolvidos, consumidos, mudados, ameaçados*. (Beck, 1994: 174-176).

3. A REINVENÇÃO DO POLÍTICO

Temos presente que quaisquer apreciações generalizadas e simplificadoras que se façam globalmente a respeito da teoria da modernização reflexiva, para além de questionáveis, correm o risco de fazer uma leitura incorrecta e incompleta, visto que estão em jogo um conjunto de conceitos e noções para a compreensão e análise de fenómenos sociais, com os quais os autores tecem reflexões sobre o diagnóstico institucional da modernidade.

Não obstante, não podemos deixar de correr esse risco, ainda que diminuído na medida em que abordaremos apenas aspectos relativos às transformações institucionais na modernização reflexiva.

A leitura que fazemos da necessidade de um novo paradigma de organização da pós modernidade é sustentada pela posição de Giddens sobre as tendências democratizantes da ordem global donde retira a conclusão de que “*the cybernetic model of social regulation is dead*” (Giddens, 1994:194) e pela noção de *sub-politics*, entendida como um processo de modificar a sociedade a partir de baixo “*Sub-politics means shaping society from below*” (Beck, 1994,13-23).

Adoptaremos este conceito de modernização reflexiva na dimensão institucional, deixando de lado outros conceitos que abrangem dimensões e quadros de intelegibilidade diferentes sobre as transformações sociais de finais do século XX.

3.1. A nova ordem social e a reforma de racionalidade

Na perspectiva destes autores, a nova ordem social corresponde à transformação da sociedade industrial numa *sociedade de risco* onde os mecanismos de confiança nos sistemas exigem o desempenho responsável dos cientistas, dos técnicos e dos políticos, na decisão política, visto que as decisões sobre questões de segurança afectam a vida privada das pessoas e são, ao mesmo tempo, questões globais.

3.2. A politização do local e do global

A importância atribuída à confiança e ao risco está associada a uma outra transformação no domínio político, que distingue a modernidade simples da modernidade reflexiva. Trata-se de uma mudança da política emancipatória e centralizada para novas condições sociais identificadas pelas expressões “*life politics*” e “*subpolitics*”.

Giddens entende por “*life politics*” a politização de um grande número de questões que são globais mas que afectam a vida privada e, por isso, devem ser colocadas em debate democrático, permitindo a discussão pelos cidadãos em geral.

Beck utiliza “*subpolitics*” como noção equivalente, definida por oposição a “*politics*”, estabelecendo a distinção, pelo facto de a este nível (*subpolitics*), actores não pertencentes ao sistema político ou corporativista poderem aparecer no palco do “design” social.

Neste grupo, Beck inclui grupos profissionais e ocupacionais, a *intelligentsia* técnica nas fábricas, instituições de investigação e gestão, trabalhadores qualificados, iniciativas de cidadãos, esferas públicas etc. (Beck, 1994:22).

Subjacente à concepção de ambos, está a ideia de que, na modernidade reflexiva, os indivíduos se transformam em actores por um jogo complexo e discursivo, deixando de assumir os papéis definidos nas teorias funcionalistas.

O despertar para a participação e a politização de certas questões da vida quotidiana permite a tomada de consciência pelos actores da sua condição social e admite que a intervenção social destes se faça *a latere* das estruturas tradicionais (sindicatos, classe social etc.).

Surgem, deste modo, novos grupos sociais ligados pela defesa de interesses comuns que têm a ver com questões de ordem moral, ética ou ecológicas.

Ora, o processo de politização identificado implica duas coisas: a primeira é que a aproximação dos problemas pela regra central perde importância, visto que, no novo quadro, não cabe só aos governos definir a agenda política.

A segunda tem a ver com o facto de, por esse motivo, se poderem criar espaços de regulação onde grupos formais de consulta ou cidadãos em geral possam ter uma voz e partilhar a procura de soluções para problemas de interesse geral.

Neste aspecto, reside uma das diferenças entre modernidade simples e modernidade reflexiva. É que, enquanto as teorias da modernidade simples concebiam a modernização autisticamente, isto é, segundo modelos iluministas assentes na certeza e sucesso de aplicação de princípios cientificamente definidos, as teorias da modernização reflexiva concebem-na, tendo em conta *a specialization in context*, isto é, abolindo a prática de abordagens qualitativas isoladas, porque se entende que quanto mais for o grau de especialização maior é o risco das consequências da acção técnico-científica. (Beck, 1998: 178).

3.3. Da racionalidade instrumental inequívoca (Weber) à noção de ambivalência (Beck)

A constatação do fenómeno crescente de resistência das populações a determinadas decisões políticas (a implantação de novas incineradoras, de fábricas de produtos nucleares ou biotécnicos, por exemplo) ilustra o que acabámos de referir e revela o sentido de *ambivalência* relativamente a determinadas decisões, o que significa admitir-se a coexistência de sentimentos antagónicos em face do mesmo objecto, visto que os benefícios e os custos de decisões desta natureza não podem nunca ser distribuídos de forma justa.

Neste caso, os instrumentos convencionais de consulta política (os peritos, os sindicatos, os grupos representativos etc.) revelam-se ineficazes e até mesmo o debate público entre opositores e defensores, como sabemos, não resolve os conflitos e chega a ter o efeito de agravar as divergências.

Perante estas condições, Beck considera ineficaz o modelo de racionalidade inequívoca, dominante nos processos de decisão da modernidade simples e propõe, em sua substituição, um modelo adequado à nova racionalidade - o *round table model*.

Este modelo assenta no princípio de *demonopolization of expertise*, ou seja, deve abandonar-se a ideia de que os administradores e os peritos sabem sempre as coisas com precisão, o que quer dizer, que eles é que sabem o que é bom para cada um.

Por conseguinte, deve dar-se relevância à *informalization of jurisdiction*, isto é, abrir o círculo de grupos participantes na decisão, tomando como critério padrões de relevância da informação, para que a decisão deixe de funcionar em círculos fechados, com base apenas em opiniões abalizadas de peritos e especialistas.

A concretização deste princípio tem como consequência abrir as estruturas de decisão à participação de grupos de consulta e cidadãos em geral e transferir a negociação “à porta fechada”, entre peritos e decisores, para o diálogo público feito segundo normas negociadas¹⁰.

Neste sentido, a velha ordem instrumental racional, segundo a qual estas tarefas são para as pessoas iluminadas, não se revela pertinente, uma vez que os fóruns de negociação provaram que não são fábricas de consenso com a garantia de sucesso.

Na nova ordem, surge uma forma diferente de tratar a *ambivalência* que presume a experiência e admite que as afirmações científicas perdem o seu carácter dogmático, tendendo a ser encaradas como propostas questionáveis e não como solução única.

Com o *round table model*, Beck (1994) vem trazer à discussão a questão da necessidade de substituir o paradigma instrumental da racionalidade moderna, que, no entender do autor, constitui uma visão minimalista daquilo a que chama *The Politics of Politics* (a reinvenção do político) por uma visão maximalista.

Essa visão corresponde à distinção entre política orientada pela regra (*rule directed*), própria da modernidade simples que opera dentro do sistema de regras da sociedade industrial e do bem-estar (*welfare state*) no Estado-nação e a política orientada pelo sistema de alteração de regras (*rule altering politics*) que tem como objectivo a reinvenção do político, no sentido de alterar as regras do jogo (Beck, 1994:35).

Nestas interpretações, a reforma da racionalidade consiste na substituição do *ethos do imperativo*, próprio da ordem da modernidade simples, pelo *ethos da ambivalência* que caracteriza a modernidade reflexiva.

3.4. Realismo utópico e metamorfose institucional

Giddens (1994:193-194) vem acrescentar à interpretação de Beck o reconhecimento de quatro contextos sociais importantes, cujo desenvolvimento pode contribuir para a reconstrução da ética cívica como um todo.

O primeiro refere-se à emergência potencial de uma democracia emocional, assim definida: “... *emotional democracy in the domains of sexual relations, parent-child relations and friendship. To the degree to which the pure relationship becomes dominant in these spheres, a relation of equals, organized through emotional communication coupled to self understanding becomes possible* (Giddens, 1994:193-194).

¹⁰ Entendendo por normas— *modes of discussion, protocols, debates, evaluations of interviews, forms of voting and approving – must be agreed on and sanctioned: self-legislation and self-obligation.* (Beck, 1994:29-30)

O segundo contexto diz respeito à evidência de tendências claras na sociedade actual, para substituir as burocracias hierárquicas por sistemas de autoridade mais flexíveis e descentralizados, não obstante as tensões que geram.

O terceiro contexto de democratização potencial tem a ver com o desenvolvimento de *social movements e self-help groups*¹¹ e, por último, Giddens refere as influências democratizadoras a níveis de desenvolvimento global.

Segundo este entendimento, as características de reflexividade, mobilização e flexibilidade que afectam e mudam as condições da vida quotidiana, fugindo ao controlo das políticas ortodoxas¹², também ocorrem a nível global, isto é, estas transformações passam-se à margem dos poderes constituídos, na medida em que são os cidadãos e não os políticos que incluem na agenda política a necessidade de discussão dos problemas em causa.

Deste modo, segundo Giddens (1994), a tão citada frase de Daniel Bell de que a nação é demasiado grande para resolver os problemas locais e demasiado pequena para resolver os problemas globais perde actualidade, porque o que está agora em causa já não é só a resolução dos problemas, mas o facto das complexas relações entre mudanças locais e globais afectarem a própria integridade do Estado¹³.

Para o autor, a metamorfose institucional, decorrente da necessidade de outras formas de regulação, poderá operar-se pelo equilíbrio entre ideais utópicos e realismo. Os modelos de realismo utópico, baseados em possibilidades institucionais, inscritas na ordem global contemporânea, decorrem da mistura de reflexividade, autonomia e diálogo (Giddens 1996).

¹¹ Sobre o papel destes grupos o autor refere: “*apart from the issues they pursue, however such groups can be (although they by no means always are in practice) democratizing modes of social association most sociological work has concentrated upon social movements, but self groups are in some respect both more interesting and influential* (Giddens, 1994: 193-194).

¹² Note-se que a reflexividade é a libertação da estrutura. A condição de reflexividade é a existência de uma série de estruturas não sociais desarticuladas, isto é, uma teia global e local de redes de informação e estruturas de comunicação. Compreende-se melhor este contexto por oposição ao capitalismo industrial no qual as oportunidades de vida e desigualdades de classe dependiam do modo de acesso e do lugar de produção e, na modernidade reflexiva, dependem do modo de informação.

¹³ Vários autores têm-se debruçado sobre os efeitos da mundialização do sistema de Estados e da globalização no que se refere à integridade e soberania do Estado-Nação.

Demos conta, em capítulo anterior, ao referir as novas condições estratégicas e as novas realidades políticas da crise que o Estado nacional atravessa, de algumas abordagens (Aguiar, Wallerstein, Offe, Albrow) sobre esta questão, centradas nos aspectos políticos, económicos e sociais. Mas poderíamos referir ainda que, neste contexto de transição de paradigma, outras problemáticas e novas linhas de investigação se abrem noutros domínios designadamente o Direito Internacional, como mostrou Pureza (1995).

A politização do local e do global e a política da vida (auto-realização ligada à política emancipatória da política de desigualdades) são dimensões desse realismo utópico.

4. A REINVENÇÃO DA GESTÃO (DRUCKER E HANDY)

As interpretações de mudança social a que nos referiremos numa perspectiva socio-económica e de gestão não resultam de um estudo aprofundado das diferentes correntes das Ciências de Gestão. Situámo-nos na *corrente de processo* (Drucker, Koontz, O'Donnel, Newman) que a partir da década de 70, começou por sublinhar a necessidade do estudo das empresas enquadrado no meio (numa envolvente geográfica, industrial e de segmentos de mercado) e atribui importância à estratégia como elo de ligação entre empresa e meio¹⁴.

Optámos pela *escola neo-clássica das organizações*, uma corrente recente que se coloca na linha dos *clássicos* (abordagem racional), integrando outros contributos psico-sociológicos por exemplo, onde se inscrevem várias teorias, designadamente a teoria da excelência, desenvolvida nos anos 90 por Tom Peters e Robert Waterman, a direcção por objectivos e outras abordagens teóricas sobre gestão de Drucker (1946-1994).

Mas a opção não se revela fácil, mesmo introduzindo um critério temporal que limite às duas últimas décadas teorias e autores. Neste período encontramos propostas teóricas perspectivando de forma divergente a adaptação à mudança¹⁵.

A análise da bibliografia *L'essentiel du management* (Lalane, 1998) ilustra a multiplicidade de abordagens possíveis.

Ora, se a opção feita por Peter Drucker não se revelou problemática, dado o reconhecimento incontroverso do contributo deste autor para a Gestão como ciência, a

¹⁴ Eliminámos à partida as abordagens cognitivas que estudam a organização como lugar de decisão, de aprendizagem e como sistema de competências (Simon e a teoria da *racionalidade limitada*, Cyert and March, Olsen e Cohen e a teoria da *garbage can* ou Argyris e a da *learning organization*; bem como as abordagens socio-técnicas (Emery e Trist) que estudam a organização como um sistema de interações entre dois subsistemas social e técnico, as teorias da contingência assentes no princípio de que é pela influência do meio que se deve analisar o funcionamento das organizações: a influência técnica (Joan Woodward, 1971), a instabilidade do meio (Lawrence e Lorsh) e, mais recentemente, numerosos trabalhos que se debruçam sobre as consequências da informação. Seguimos de perto a sistematização publicada na Revista *Sciences Humaines Comprendre les organizations* – Hors de Série n.º 20, 1998.

¹⁵ Refira-se a título exemplificativo os modelos de excelência que assentam num conceito de mudança incremental e os modelos de reengenharia, sustentados nos anos 90 por Hammer e Champy, assentes num conceito de mudança radical, propondo a organização vertical por processos, em vez da organização horizontal por funções.

escolha de Handy foi feita tendo em conta tratar-se de um autor significativo do pensamento europeu no domínio da Gestão que reflecte sobre a compreensão e organização de sistemas de gestão decorrentes dos processos de mudança social.

4.1. A centralidade do conhecimento e a emergência da responsabilidade social

Na interpretação de Drucker (1994: 195-246), as transformações sociais que vivemos deram lugar a uma sociedade nova em que o conhecimento se tornou um recurso chave e, enquanto tal, secundarizou os factores tradicionais de produção (a terra, o trabalho e o capital).

Esta centralidade do conhecimento ou conhecimentos e o modo como funcionam veio alterar os traços essenciais das sociedades industriais em aspectos fundamentais de organização social, política e do trabalho.

Por este motivo, o autor sustenta que se o século XX foi um século de transformações sociais, o século XXI é um século de inovações políticas (Drucker, 1994: 246). Vejamos como:

O conhecimento, na tese deste autor, só se torna produtivo quando integra uma tarefa e, por isso, a sociedade do conhecimento é também a sociedade das organizações (o propósito da organização é a integração numa tarefa comum).

Não há um “conhecimento interno” e um conhecimento “internacional”. Só há conhecimento. E se este se torna um recurso chave, só pode haver uma economia mundial, mesmo que uma dada organização, nas suas actividades quotidianas, opere apenas a nível nacional, regional e local (Drucker, 1994:239).

Nestas condições, o conhecimento torna-se um factor competitivo das sociedades e um factor de mobilidade social.

A sociedade do conhecimento é por definição, na interpretação do autor, uma sociedade de mobilidade. Essa mobilidade significa que, na sociedade, os desafios e as tarefas sociais se multiplicam, porque as pessoas já não têm raízes, não têm “vizinhança” que controla onde vivem, o que fazem e que problemas podem ter.

Sendo a sociedade do conhecimento uma sociedade competitiva e tornando-se o conhecimento acessível, espera-se que toda a gente se coloque onde quer, se aperfeiçoe e tenha aspirações.

Ora, este desenraizar dos indivíduos da comunidade tradicional tem implicações na organização das tarefas sociais, na medida em que as pessoas passam a pertencer mais à organização do que à comunidade¹⁶.

¹⁶ Entendida no conceito da modernidade simples de Giddens e Beck já anteriormente explicitado.

A organização dessas tarefas sociais pelo Estado, quer pelo Estado Providência quer pelo estado socialista está em crise e verifica-se, por outro lado, a emergência de um sector social, constituído por grupos ou organizações sem fins lucrativos (organizações não governamentais) que as realizam.

Para Drucker, estas organizações definem-se do seguinte modo: *“As novas instituições da sociedade das organizações não têm interesse no poder público. Não querem ser governos. Mas exigem autonomia e efectivamente precisam dela na sua função ... cada uma das novas instituições preocupa-se apenas com a sua finalidade e missão. Mas também não assume responsabilidade sobre mais nada* (Drucker, 1994:240) o que coloca um problema de governabilidade e de saber quem se preocupa com o bem comum, desafiando a capacidade do estado e exigindo inovações políticas de regulação do sistema social.

E, embora o autor não o explicita, interpretamos que a natureza do novo modelo de regulação é o da regulação social. É que pelo facto de o conhecimento se ter transformado num recurso chave da economia, cada vez mais os interesses não económicos não podem integrar todas as outras preocupações e interesses. A integração dos interesses e com ela a integração do pluralismo numa organização política moderna estão a transformar-se em *interesses especiais*.

Observamos que a política tem cada vez mais a ver com os valores, preocupando-se com questões como o direito à vida, com o meio ambiente, com a obtenção da igualdade para grupos alegadamente oprimidos e discriminados e nenhuma destas questões é económica. *Todas são questões morais*. E como refere Drucker (1994:243) *Com os interesses económicos é possível fazer compromissos, mas com os valores não. (... Meio pão ainda é pão ... Para um ambientalista metade de uma espécie em vias de extinção é uma espécie extinta) e é nisso que reside, segundo o autor, a vantagem de se basear neles a política*.

Na opinião deste autor, esta situação agrava as crises do governo moderno que na sociedade das organizações não dispõe de nenhuma força integradora que leve à coligação das organizações individuais e à coesão da comunidade.

À interrogação de como se pode fazer para que o Estado volte a funcionar, Peter Drucker responde que o mega-Estado que este século favoreceu, não desempenhou bem as suas funções, fosse na versão totalitária, fosse na versão democrática.

Não cumpriu as promessas. A solução de um governo, contrabalançado pelos grupos de pressão, também não é particularmente eficaz, visto que acaba por representar a paralisia na acção política e o autor considera que este sector social novo e distinto pode dar resposta aos desafios sociais da sociedade do conhecimento.

4.2. Novos centros de organização política e descentralização

Interrogando-se sobre como gerir na sociedade das organizações, Drucker sustenta que a organização moderna não pode ser uma organização de chefes e subordinados. Tem de se organizar em equipa, ultrapassando formas de gestão assentes na subordinação para outros modelos organizacionais.

Na base desta afirmação está o entendimento de que a organização moderna, constituída por especialistas do conhecimento tem de ser uma organização de iguais, de colegas, de associados, em que cada conhecimento é avaliado pela sua contribuição para a tarefa comum e não por qualquer superioridade ou inferioridade intrínseca.

Neste sentido, a dinâmica do conhecimento impõe um imperativo de mudança e a criação de novos centros de organização social e política e interroga cientistas sociais, políticos, educadores, executivos empresariais, líderes de associações profissionais e de organizações sem fins lucrativos, cidadãos em geral sobre modelos de gestão das políticas e prioridades sociais e educativas.

Em síntese, o pensamento e a tese, que esboçámos a traços largos, vêm como consequências de um século de transformações sociais a criação, a nível político, de um poder pluralista que obriga à participação de um sector social (a par do sector público e do sector privado), levantando a questão da perda de poder pelo Estado, da necessidade de ser estabelecida a confiança e de ser definida a responsabilidade social das organizações não governamentais.

Esse pluralismo numa sociedade que cada vez é mais uma sociedade em rede e em que a incerteza na economia, na sociedade e na política se torna maior, *obriga a planear para a incerteza e a um processo de descentralização de poderes que tem como consequência a reinvenção das formas de governar e gerir organizações e instituições.*

A economia do conhecimento e a organização política do conhecimento têm assim profundas implicações políticas, porque exigem a criação de um novo centro de organização política, mudam totalmente a política económica e desafiam a capacidade de funcionamento do Estado.

4.3. As organizações do consentimento e o federalismo organizacional

A abordagem de Handy (1989-1995) centra-se nas transformações sociais relativas ao trabalho e emprego num novo perfil de sociedade.

Na interpretação que faz sobre o estado das organizações e o seu futuro provável, interessa-nos apenas destacar o conceito de federalismo organizacional, na medida em que o autor equaciona, nas novas condições criadas pela sociedade do conhecimento, as relações entre as organizações centrais e periféricas.

Servindo-se de uma alegoria sobre os deuses da gestão da antiga Grécia para simbolizar a importância das culturas nas organizações, Handy (1994b) desenvolve uma teoria (a teoria da correcção cultural), identificando os pressupostos e práticas de cada cultura e o modo como se geram os equilíbrios para sustentar que as organizações eficazes têm várias culturas e que a gestão é a arte do compromisso dominado pela cultura prevalecente no momento.

O nosso interesse em referir esta abordagem reside no desenvolvimento que o autor faz do conceito de federalismo organizacional como solução para equilibrar a partilha de poder e a autonomia individual entre as partes pelo estabelecimento de relações contratuais, concebendo as organizações como organizações de consentimento.

As organizações eficazes criam normalmente, segundo o autor, uma mistura equilibrada de cultura através da experiência e de um processo de adaptação contínua em que o centro é dominado pelo planeamento, pela necessidade de chegar a acordo, pela distribuição de planos. Mas a relação que mantém com a periferia é uma relação entre iguais.

Handy (1995) defende que as empresas se devem tornar numa espécie de clubes comunitários em que os membros sejam as pessoas que podem influenciar o futuro das empresas e não apenas os accionistas.

Deste modo e tratando-se de uma gestão entre iguais, que a sociedade do conhecimento possibilitou, o autor sustenta novas formas de organização que admitem poucos níveis de autoridade e substituem a formalidade da lei e da ordem racional burocrática pelo acordo.

Segundo este modelo, as soluções para os problemas resultam de uma mistura de negociação, de adaptação, de persuasão e de confronto.

Trata-se de uma proposta de reinvenção da gestão, reconhecendo uma nova ética em que a partilha de poder a par da autonomia individual é uma realidade.

Encontramos nestas formas de conceber a reinvenção da gestão, analogia com as concepções no plano político de Giddens e Beck, pelas afinidades que os autores revelam

relativamente aos conceitos de autonomia, responsabilidade social dos cidadãos e necessidade de regular as políticas pela participação e descentralização.

Em síntese, confrontando agora as diferentes abordagens, concluímos que existe um pensamento comum aos autores estudados relativamente à visão global da sociedade contemporânea, à identificação dos problemas, ao diagnóstico das causas e desafios bem como à visão estratégica na procura de soluções.

No plano das ideias gerais, os autores partilham o entendimento que se assiste a uma mudança profunda na sociedade, que deixou de se identificar com a modernidade e racionalidade que a revolução industrial instaurou.

Essa mudança é resultado do desenvolvimento e do progresso.

Não foi prevista, insinuou-se de forma irreversível, institucionalizando a incerteza e a dúvida, nos aspectos sociais económicos e políticos.

Reconhecem como dimensões fundamentais da sociedade contemporânea a globalização e a individualização de cujo confronto emerge uma pluralidade de poderes, que corroem a autoridade do Estado e provocam, conseqüentemente, as condições de uma metamorfose institucional.

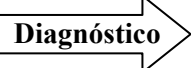


Nas novas circunstâncias, em que o conhecimento é um recurso-chave e a politização da vida questiona a autoridade política ou científica, não é possível responder aos novos problemas e desafios com os paradigmas dominantes da ordem social moderna, cuja racionalidade instrumental é ineficaz, porque assenta na autoridade e na ordem e o *ethos* da racionalidade emergente é a ambivalência.

Por conseguinte, as perspectivas teóricas em questão convergem no reconhecimento de que a ordem social moderna entrou em ruptura e que se torna necessário a reinvenção da política e de novas formas de gestão das políticas sociais, o que significa uma nova regulação.

É por isso comum nos autores estudados o pressuposto de que a eficácia só pode ser obtida, eliminando a centralização e concentração de poderes, permitindo que as pessoas que estão directamente em contacto com os problemas tenham cada vez mais iniciativa e capacidade de decisão.

O quadro 4.1 permite a leitura comparada e simultânea destes pontos de convergência e mostra em paralelo os vários conceitos próximos na sua formulação.

Quadro 4.1 Pontos de convergência interpretativa dos autores

PERSPECTIVAS	SOCIO-POLÍTICA	SOCIO-ECONÓMICA E GESTÃO	PROSPECTIVA
 Diagnóstico	Nova fase da modernidade	Época de transição	 Novo paradigma de regulação
	Modernidade reflexiva	Sociedade do conhecimento e das organizações	
	Emergência de <i>life politics</i> e <i>subpolitics</i>	Emergência de pluralismo de poderes	
	Erosão do poder do Estado	Desafio à capacidade do Estado	
	Descentralização	Descentralização	
 Estratégia	Ruptura do modelo de regulação	Substituição de níveis de autoridade	
	Reinventar o político	Reinventar a gestão	
	O realismo utópico	Novos centros de organização política	
	<i>O round table model</i>	Gerir em rede/federalismo organizacional	

A politização do global e do local “*life politics*”, “*subpolitics*”, ou do “*sector social*,” posta em evidência pelos autores como fundamental, leva-nos a concluir que na filosofia do paradigma emergente, está subjacente uma regulação de natureza social.

Difícilmente se concebe no quadro de princípios (autonomia, participação, diálogo, confiança) presentes nos modelos de sociedade desejável de Giddens, no *round table model* de Beck, no federalismo organizacional de Handy ou na gestão em rede de Drucker, que os actores sociais tenham um papel secundário na redefinição da política, agora, que cada vez se libertam mais da acção e influência das estruturas tradicionais, agindo nos limites paradoxais de dimensões contraditórias - a globalização e a individualização.

Com este esboço geral sobre as mudanças macro sociais pretendíamos apreender até que ponto as mudanças sociais suscitaram no pensamento de cientistas sociais a ideia de mudança paradigmática e qual a sua natureza, para contextualizarmos a escolha do enquadramento teórico da problemática desta investigação.

Constatámos que o sentido das formulações teóricas analisadas aponta para quadros de inteligibilidade que têm em conta a participação social e novos modelos de organização

política e administrativa. Trata-se de concepções gerais de análise social dificilmente operacionalizáveis, ao nível da investigação meso ou micro.

Assim, como nos propusemos inicialmente, verificaremos seguidamente até que ponto estas perspectivas encontram correspondência nos quadros teóricos da Administração Educacional.

5. TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL E MUDANÇA SOCIAL

Os autores que temos vindo a referir e os teóricos da sociedade da informação e do conhecimento em geral entendem que os padrões educativos actuais já não correspondem às necessidades de um sistema social em mudança, em que as novas tecnologias da informação alteraram as noções de tempo e de espaço e em que foram abalados os pressupostos dogmáticos da ciência.

Os autores pós-fordistas, ao analisarem a mudança centrada no mundo do trabalho, do emprego e das organizações, consideram que os perfis tradicionais dos diplomados pelos diferentes graus de ensino não se ajustam às exigências de flexibilidade e da mobilidade profissionais que, no seu entender, são condições e respostas para a nova realidade da sociedade pós industrial. Os autores pós-modernos pensam que o papel tradicional da Educação lhe foi retirado pelos *mass media*.

Em suma, as noções pós-fordistas da sociedade da informação e pós-moderna, ao analisarem a Educação, partilham a ideia de que a informação, os *media* e as revoluções tecnológicas têm implicações na Educação e todos estão de acordo que as competências, os conteúdos, os métodos já não respondem à necessidade de um saber específico.

Pelo contrário, evidenciam a necessidade de saber como aprender.

Ora, os governos têm procurado responder a estes desafios, concebendo reformas e políticas educativas que não equacionam já apenas a escola curricular e os saberes tradicionais, mas introduzem novas dimensões, designadamente sobre a escola cultural, a educação profissional e tecnológica, a educação para a comunicação, a educação para a cidadania, valorizando inclusive saberes experienciais e sustentando a defesa de um paradigma de educação ao longo da vida.

Os relatórios técnicos da Comissão das Comunidades Europeias e as conclusões do Conselho Europeu de Lisboa (Março de 2000) confirmam a reorientação das políticas e acções a adoptar na União Europeia no sentido da aprendizagem ao longo da vida acompanhar uma transição para a economia e sociedade assentes no conhecimento.

Este questionar de finalidades, objectivos e conteúdos da Educação e esta procura de soluções interrogam simultaneamente a Administração dos Sistemas Escolares, colocando novos problemas e desafios aos processos e modelos de gestão e administração.

É certo que o problema da Educação para todos exige políticas de crescimento e desenvolvimento, não só porque esse objectivo não foi conseguido, mas porque essa necessidade se reforça e se renova como o novo perfil da sociedade do conhecimento e com a adopção do princípio da educação como direito social.

Mas já não se equaciona nos mesmos termos em que a sociedade industrial e os paradigmas burocráticos equacionavam a “educação de massas” numa perspectiva meramente quantitativa.

O que hoje interroga os sistemas escolares é mais uma questão de qualidade e de direitos sociais (participação e cidadania), e como *conciliar a exigência de um certo afastamento do Estado com a necessidade do seu poder de regulação*.

Na nova filosofia de organização política, como temos vindo a sustentar, a participação da sociedade civil organizada tende a produzir um efeito claro que resumidamente identificamos com a substituição de políticas impostas por políticas construídas e negociadas pelos vários intervenientes no processo educativo.

Neste sentido, o próprio conceito de organização, entendida com uma certa simplicidade, reenviando a um serviço utilizável, a um instrumento racional, concebido para fazer uma tarefa, ganha novos contornos institucionais.

Não se trata apenas da organização, mas de serviços com espaços de participação que tendem a ser organismos reactivos a necessidades e pressões sociais.

Refira-se para reforçar esta ideia que no sentido de concretizar a estratégia de aprendizagem ao longo da vida se define entre outras, como intenção:

“... *atingir níveis globalmente mais elevados de participação mais activa* em todos os sectores, por forma a garantir uma oferta de educação e formação de qualidade, assegurando em simultâneo que os conhecimentos e competências dos indivíduos correspondam às exigências em mutação da vida profissional, organização do local e métodos e de trabalho; e *incentivar e dotar as pessoas de meios para participar mais activamente* em todas as esferas da vida pública moderna, em especial na vida social e política a todos os níveis da comunidade ...”

O citado Relatório refere mesmo, *a necessidade de construção de um sentido de responsabilidade partilhada entre todos os intervenientes (instituições europeias, parceiros sociais e mundo empresarial; autoridades regionais e locais; profissionais da educação e da*

formação; organizações, associações e grupos da sociedade civil e, por último e não menos importantes, os cidadãos)¹⁷.

Ora a Administração Educacional após quase cinco décadas de investigação ainda não encontrou um modelo compreensivo de análise de gestão educacional para dar resposta a esta problemática.

Bush (1986) mostrou de forma sustentada na sistematização teórica de vários modelos a inexistência de um modelo que estude de forma abrangente a gestão educacional.

As perspectivas tradicionais de abordagem têm-se centrado na organização escolar, revelando a influência de correntes de pensamento da Administração e da Gestão, que por vezes se confundem no desenvolvimento teórico da Administração Educacional.

Refira-se a título meramente ilustrativo a influência de Taylor e de Ford, quando o pensamento intelectual se situava na racionalidade e na eficiência e se admitia que não existia diferença entre administrar uma escola e um hospital; a influência das correntes do humanismo e das teorias das relações humanas (Mary Parker Follett; Elton Mayo; Maslow; McGregor) desenvolvidas entre os anos 30 e 50 e introduzidas na Educação nos anos 40.

Servem igualmente de exemplo os estudos da burocracia a partir dos anos 60, introduzidos na literatura de gestão por Hall (1963); Pugh e Hickson (1971) e Mintzberg (1973, 1979) e cujas abordagens foram adaptadas para os estudos das escolas e a importância que lhes era atribuída, visto que os autores argumentavam que não era possível compreender a vida organizacional sem compreender o pensamento e a teoria da burocracia formal.

E como refere Tratnik (1996), sobre a influência da gestão nas teorias da administração educacional, a primeira grande área de influência da gestão na administração educacional foi o modelo de Getzel e Cuba (1957) mais tarde abandonado por ser demasiado simplista, mas que estimulou o desenvolvimento da investigação sobre os conflitos entre as dimensões pessoais e organizacionais. Os estudos sobre os papéis e sobre o clima organizacional, introduzidos na gestão por Halpine and Croft (1963) são mais tarde aprofundados na administração educacional por Hoy e Miskel (1982).

Encontramos evidência dessas influências, na literatura, na sistematização de vários autores (ver por todos Barroso, 1995: 395-399 e 439-462) e constatamos que os paradigmas dominantes de organização escolar se centram na escola.

Não encontramos nas perspectivas tradicionais, nem nas perspectivas emergentes menos ortodoxas que segundo Roy (1994)¹⁸, se constituem em olhares alternativos da organização

¹⁷ Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Memorando sobre "A Aprendizagem ao longo da Vida". (Bruxelas 30/X/2000, SEC (2000)1832.

da administração, teorias ou abordagens teóricas que equacionem, de forma compreensiva, a problemática da regulação da administração a nível macro neste contexto de mudança.

O local, a descentralização, a territorialização das políticas, a autonomia constituem temas actuais em estudos e de trabalhos de investigação, mas a perspectiva investigativa dominante orienta-se sobretudo para a compreensibilidade da concretização e desenvolvimento das políticas ao nível do terreno (perspectiva micro centrada na escola).

¹⁸ Referimo-nos às perspectivas organizacionais que, na expressão deste autor (1994:183), desafiam as teorias convencionais e a ortodoxia normal e oferecem diferentes olhares da organização, identificadas do seguinte modo: *“These alternatives are often inspired by neo-marxist approaches to sociology, which maintain that individuals are active agents in constructing their own reality, that knowledge and power are closely related, that facts are always interpreted through a social and value laden process, and that social structures and hierarchies conceal as much as they reveal. Critical theory, poststructuralism, gendering theory, and pragmatism are examples of this genre of organizational theory* (Roy, 1994: 183).

CONCLUSÃO

Concluimos neste capítulo que as várias análises dos cientistas sociais referidos são unânimes em considerar que, face à nova ordem social moderna, a resolução dos problemas e a gestão política não podem fazer-se de forma adequada com base nos paradigmas burocráticos, mas exigem a participação de instituições, da sociedade civil organizada e dos cidadãos em geral, propondo modelos de regulação das políticas descentralizados e a reinvenção do político e da gestão.

Esta mudança de paradigma que corresponde a um estágio de desenvolvimento social, designado como modernização reflexiva (Giddens e Beck) é também sustentada por alguns autores de gestão que advogam formas de contratualização com organizações não governamentais nas políticas sociais ou o federalismo institucional a nível das empresas.

Neste contexto a centralidade da Educação nos processos de desenvolvimento social acarreta a necessidade de acompanhar as transformações e mudanças sociais, reformando as suas finalidades e objectivos e adaptando ou reformando os paradigmas organizacionais e instrumentais que regulam a administração e gestão das políticas.

O quadro conceptual desenvolvido pelas teorias de mudança social permitiu-nos perspectivar o sentido geral das mudanças, embora se trate de conceitos orientadores genericamente formulados dificilmente operacionalizáveis.

No que se refere à interpretação da mudança pelas teorias da Administração Educacional, concluimos que as abordagens teóricas actualmente desenvolvidas se revelam insuficientes para compreender a dinâmica descentralizadora que acompanha o novo paradigma de Educação e correlativamente a evolução das próprias relações da Administração com a sociedade e com os administrados.

CAPÍTULO V

AS TEORIAS DE REGULAÇÃO SOCIAL

CAPÍTULO V

AS TEORIAS DE REGULAÇÃO SOCIAL

INTRODUÇÃO

Na linguagem corrente, o termo “regulação” tem diferentes acepções¹ e o mesmo acontece com o vocabulário científico que o usa para traduzir conceitos diferentes, consoante a área de saber.

Não se trata de um conceito recente. Largamente utilizado pelas ciências físicas e biológicas com um sentido bem preciso, foi recuperado mais tarde pelas ciências sociais. Há, pelo menos, vinte anos que as ciências económicas trabalham e aprofundam este conceito cujos desenvolvimentos teóricos e empíricos foram sintetizados e sistematizados em *“Théorie de la Régulation. L’État des Savoirs* por Boyer e Saillard (1995).

Na perspectiva sociológica, o conceito de regulação corresponde ao *“conjunto de pressões directas ou indirectas exercidas sobre os membros individuais ou colectivos de um grupo ou de uma sociedade, para corrigir desvios de comportamento, de expressão ou de atitude em relação a regras e normas adoptadas pelo grupo social ou pela sociedade considerada”* (Boudon, 1990: 209)² e o termo regulação impôs-se *“... pour désigner l’action des mécanismes correcteurs qui maintiennent un système en existence.* (Crozier, 1987:123)³.

¹ Na linguagem corrente diz-se que uma acção ou uma organização é regulada, se desenvolve a sua actividade ou função segundo regras ou normas, isto é, de acordo com disposições que esclarecem ou definem certos limites.

O Dicionário de Cândido de Figueiredo define regulação como o acto ou efeito de regular, entendendo-se por regular, entre outros sentidos, o de encaminhar segundo a regra, sujeitar a regras, moderar. Segundo a Encyclopédia Universalis, 1980 vol.14 p.1 “a regulação consiste no ajustamento de uma pluralidade de movimentos ou de actos; a regulação equilibra, modera..

² Cf. Dicionário de Sociologia publicado sobre a direcção de Boudon.

³ Para Crozier, a diferença entre sistemas físicos e sistemas sociais explica-se pelo facto de *“...à la différence des systèmes physiques qui ne peuvent comporter que des régulation automatiques, les systèmes sociaux sont plus ouverts, beaucoup moins ”asservis”: la présence en leur sein de phénomènes de pouvoir et de conscience les rend plus vulnérables, mais, en même temps, plus capables d’adaptation”* (Crozier, 1987: 123).

Porém, a afirmação do conceito nas ciências sociais não se fez sem algumas dificuldades, decorrentes da confusão que o uso americano do termo trouxe ao empregá-lo para designar a intervenção das autoridades públicas, designadamente federais no controlo de certas actividades económicas.

Segundo Crozier (1987:123), a tendência entre os teóricos de mercado para confundir regulamentação e regulação terá igualmente contribuído para essa dificuldade, na medida em que estes autores não concebem que entre o mercado automático abstracto e a intervenção regulamentar do poder público possam existir outras formas de regulação.

Para este autor, as “outras formas de regulação” podem manifestar-se, se as lógicas administrativas e as lógicas políticas que dominam o propósito de modernização da nossa sociedade se invertem em resultado de uma mudança do papel do Estado e do comportamento dos seus agentes. O autor defende a configuração de um estado modesto, onde as regulações do social são possíveis, e definindo-o assim:

L' état modeste que nous devons créer n'est pas un état de laisser faire, c'est un état qui agit non pour imposer les vues a priori de ses thecnocrates par la comande ou la réglementation, mais pour aider à la transformation des régulation profondes des systèmes humains réels” (Crozier, 1987: 135).

Do que fica dito e tendo em conta a importância do conceito de regulação no âmbito desta investigação, parece-nos útil distinguir, em traços gerais, as diferenças fundamentais entre as teorias da regulação desenvolvidas pelas ciências económicas e pela sociologia.

Este procedimento enquadra-se no propósito de clarificar o conceito de regulação social, visto que, sendo ambos os desenvolvimentos teóricos conhecidos por teorias da regulação, a designação económica ou social que possa adjectivá-los é demasiado vaga e insuficiente para podermos apreender aquilo que as separa ou o que limita cada campo de conhecimento.

Neste capítulo, para além da clarificação do conceito de regulação, aprofundaremos a tese e os fundamentos da regulação social, como processo e como teoria social, na abordagem de Reynaud, situando o paradigma desenvolvido no quadro de referências teóricas do pensamento sociológico e identificando o que esta abordagem traz de novo à renovação da problemática da regulação social, o que permitirá que o trabalho empírico se possa compreender e interpretar à luz do conceito e da perspectiva teórica definida.

1. A REGULAÇÃO ECONÓMICA E A REGULAÇÃO SOCIAL – TRÊS EIXOS DE DIFERENCIAÇÃO

Tomamos como referência para esclarecer o conceito de regulação social, face ao conceito de regulação económica, a teoria de regulação social proposta por Reynaud (1994) e a teoria da regulação, segundo Boyer e Saillard (1995), respectivamente.

Deixamos de lado, na sociologia clássica, a visão da corrente positivista, continuada de certa maneira pelo funcionalismo, para as quais a regulação decorria da necessidade de descobrir leis de variações de fenómenos e leis de equilíbrio do sistema social ou até autores como Marx, que pretendiam encontrar um processo histórico explicativo.

A proximidade de linguagens entre economistas e sociólogos e a semelhança de questões fundamentais que são suscitadas por uns e outros originam, de certo modo, que por vezes se confundam as duas teorias.

Para Aglietta (1976): *“Parler de la régulation d’un mode de production, c’est chercher à exprimer la manière dont se reproduit la structure déterminante d’une société dans ses lois générales [...] Une théorie de la régulation sociale est une alternative globale à la théorie de l’équilibre général [...] L’étude de la régulation du capitalisme ne peut pas être la recherche de lois économiques abstraites. C’est l’étude de la transformation des rapports sociaux créant des formes nouvelles à la fois économiques et non économiques, formes organisées en structures et reproduisant une structure déterminante, le mode de production”* (Boyer e Saillard, 1995:548-549).

A teoria económica de regulação parte assim de grandes sistemas globais para estudar a sua lógica interna de funcionamento e o modo como eles se decompõem e recompõem. É uma teoria macro social e macro económica com um conjunto de conceitos e métodos que permitem analisar a mudança estrutural, como, por exemplo, os períodos de crescimento rápido e mais ou menos regular.

Esta teoria tem, segundo Boyer e Saillard (1995), uma vocação pluridisciplinar o que significa que, embora a economia seja a ciência dominante, aceita beneficiar do contributo de disciplinas vizinhas tais como a História, a Sociologia, as Ciências Políticas, o Direito, na margem das quais encontra as suas origens e dinamismo.

Reynaud (1994), no prefácio à 2ª edição de *“Les Règles du Jeu”*, esclarece que a teoria da regulação social que desenvolve, não tem nada a ver com a teoria económica e que, sobre este ponto, apenas pode declarar-se culpado por ter utilizado o termo regulação num sentido diferente e, dizer que não conhece outro termo que lhe possa convir.

Não obstante a ambiguidade que se gerou pela terminologia comum, as duas perspectivas teóricas divergem em três aspectos fundamentais:

1. A visão de sistema social;
2. O conceito e processo de formação das regras;
3. A importância dada ao poder.

1.1. Visão e conceito de sistema social

Reynaud (1994) não aceita falar de um sistema social, se entendermos que sistema social significa a existência de um modelo único ou pelo menos central, a partir do qual outros se determinariam por diferença⁴.

Existem, segundo este autor, sistemas ou quase sistemas que definem o conjunto da sociedade. Mas teremos de analisar se se trata de um sistema social ou de vários sistemas e em que medida ele comanda (controla ou regula) o conjunto dos sistemas subordinados. E acrescenta que, em todos os casos, entre o hipotético sistema global e os subsistemas sociais não só não pode haver uma relação simples de dedução (o sistema global comandaria rigorosamente ou “determinaria” todos os outros) como não há homomorfismo, porque a variedade dos sistemas o interdita (Reynaud, 1994: 26).

Trata-se de uma tese que se reclama do individualismo metodológico de Boudon⁵ e, conforme refere Favereau (1994: 173-182), esta tese obriga o economista a reflectir sobre situações globais de não coordenação, uma vez que a abordagem económica da regulação

⁴ Segundo o Dicionário de Sociologia, sob a direcção de Cazeneuve (1982: 526), pode-se falar de um sistema social desde que se esteja na presença de um conjunto caracterizado essencialmente por três dimensões:

- um mínimo de interdependência entre os membros (indivíduos ou grupos) do sistema, o que significa que uma mudança num ponto acarreta mudanças em cadeia;
- um mínimo de regulações que presidam às relações entre os membros do sistema, o que significa que os seus vínculos obedecem a certas regularidades;
- um mínimo de consciência destas regulações por parte dos membros do sistema, o que significa que, no seu comportamento, cada um tem em conta tais regulações.

Depreende-se claramente que uma organização satisfaz todos estes critérios e constitui provavelmente o exemplo mais acabado de sistema social.

⁵ O individualismo metodológico de Boudon adopta como princípio inicial que as análises sociológicas devem ter como primeiro objecto de observação, como unidade de referência os indivíduos e tirar todas as consequências sociológicas desse princípio, conforme refere Pierre Ansart (1990: 76).

utiliza um modelo explicativo centrado na sociedade como um todo, isto é, faz uma análise metodológica holista.

Reynaud rejeita, portanto, a ideia aceite pela teoria de regulação económica de que a primeira realidade social é a sociedade ou a colectividade em geral e defende, em seu lugar, que será preferível analisar a vida social como uma multidão de pequenos sistemas que se influenciam mutuamente, mas que estão longe de formar um conjunto estável e coerente.

Esta tese de inexistência de um sistema social e de passagem do nível da empresa ao da sociedade global está claramente expressa em *Les Règles du Jeu*, conforme se deduz das seguintes citações:

“Il n’y a pas aucune raison de postuler l’existence d’un système social (Reynaud, 1994: 172).

“Chaque système réel a une structure et un équilibre différents. Quant au système social, il n’en a aucun, car il n’existe pas” (Reynaud 1994:173).

“La fiction du système social” (Reynaud, 1994:55, note 20).

“Entre cet hypothétique système global et les sous systèmes sociaux [...] il n’y a pas d’homomorphisme [...] Il est tout à fait clair que l’on n’a guère le droit de parler d’un système social [...] si l’on veut dire par là qu’il en existerait un modèle unique, ou du moins central a partir duquel les autres se définiraient par différence” (Reynaud, 1994: 26).

1.2. Natureza e formação das regras

A segunda diferença diz respeito à natureza das regras e à sua formação. Uma leitura do título *Règles du Jeu* (Reynaud, 1994), na acepção comum, poderia levar-nos a concluir que estas regras são regras dadas *a priori*, que os jogadores as conhecem e que o jogo definido é um jogo fechado, isto é, limitado pelas regras definidas, antes da partida começar.

Mas assim não é, pois esta interpretação não corresponde à concepção de regras que Reynaud sustenta e desenvolve. Seria redutor interpretar de igual modo o jogo como um jogo fechado, de regras pré - concebidas, porquanto se trata de um jogo aberto em que as regras não são dadas antes do jogo, mas, pelo contrário, são construídas e reconstruídas no processo de regulação.

Para a teoria da regulação social, as regras são o facto social por excelência. Estão na base do sistema social e não podem deduzir-se das interacções entre indivíduos, dos seus gostos, das suas preferências, dos seus interesses, das suas paixões (Reynaud, 1994:29).

Na perspectiva do autor, as regras são difíceis de definir, porque elas não são sequer separáveis da actividade que as cria e as mantém – a actividade de regulação,

caracterizando-se essencialmente por não ser um dado natural, mas uma construção social que só é estável se, e na medida em que os actores lhe atribuírem uma legitimidade.

No conceito de regra, definido por Durkheim, aquilo que define a regra e o que prova a sua realidade é o constrangimento que a regra exerce sobre o indivíduo e por isso as regras comportam um constrangimento exterior às decisões individuais e que pesa sobre elas.

Reynaud aceita esta ideia, embora a definição de regra não se reduza a esta ideia de constrangimento, como adiante veremos, quando referirmos a dimensão de compromisso e de negociação que a regra contém.

Assim sendo, a regulação não é consequência de um conjunto ou de um resultado de convicções comuns pré-estabelecidas, mas a elaboração de uma estratégia conjunta.

Ora, a teoria da regulação económica opõe a esta teoria da regra/constrangimento uma teoria de regras/contrato. Na perspectiva teórica económica, o aspecto do consentimento na conformidade à regra é sobrevalorizado e elimina-se totalmente o aspecto de constrangimento, como refere Favereau (1995: 174-176).

Esta distinção entre constrangimento e contrato surge de forma clara no modo como cada teoria concebe cada um dos processos de regulação.

A regulação, segundo Reynaud, corresponde a actividades finalizadas dos actores sociais que se concretizam por passos realistas, isto é, a regulação real é um compromisso instável que resulta do confronto de duas regulações: a regulação autónoma e a regulação de controlo.

Sem prejuízo de aprofundarmos o que se entende por regulação autónoma e regulação de controlo, duma forma simplificada diremos que esta teoria de formação das regras foi elaborada a partir da análise de relações profissionais para compreender o conflito e a negociação e admite que as regras imperiosas, emitidas oficialmente, não são as únicas regras sociais.

Para o autor, numa organização podem produzir-se mecanismos de auto regulação funcional (regulação autónoma), distinta de uma regulação de controlo, que se exerce do exterior e no sentido descendente. O confronto destas regulações gera, em geral, um equilíbrio mais ou menos estável.

Sobre a natureza das regras o autor precisa que: *“Les règles fondamentales, les règles du jeu sont constitutives d’un jeu social [...] Elles fixent les conditions nécessaires par appartenir à un système social.[...] Elles ne sont cependant pas purement instrumentales, puisque l’engagement dans un système social n’a pas un objectif rigoureusement prévu”* (Reynaud 1995: 210).

Na perspectiva económica, a regra funciona como a solução do jogo, quando os dois parceiros jogam a sua estratégia óptima num quadro dado de jogos dinâmicos (Favereau, 1994: 174-176). Ou seja, no esquema de regras/contrato, as regras têm um carácter

instrumentista, o que significa que a teoria económica se esforça por predizer a regra que dois agentes económicos utilizarão, sem se preocupar com que o estes agentes têm a dizer sobre ela.

1.3. O conceito e a importância do poder

A terceira diferença é estabelecida pelo conceito de poder. Reynaud (1994) sustenta a tese de que as regras contêm uma relação de poder.

A regulação é uma relação de poder, no seio de uma empresa ou em todas as configurações em que um indivíduo ou um grupo tem capacidade de intervir no funcionamento, na organização ou na actividade de um outro grupo.

Trata-se de um conceito de poder assente na relação, teorizado por Crozier e Friedberg (1997), coerente com a construção de um teoria individualista de elos de subordinação numa sociedade democrática, oposta a uma abordagem holista de poder.

Segundo Crozier e Friedberg (1977: 57) poder é uma relação de troca, na qual pelo menos duas pessoas estão envolvidas. Nesta perspectiva, a noção de poder não se circunscreve apenas à relação entre A e B, mas é também o lugar de uma estratégia, onde o comportamento de A e de B estão submetidos à lógica das situações e aos contextos institucionais.

É uma relação instrumental, no sentido em que visa um fim e implica o empenho dos actores em utilizar e envolver recursos. É ainda uma relação recíproca, na medida em que a negociação exige troca e esta só é possível se as duas partes tiverem algo a empenhar, algo a compreender na relação. Mas é também desequilibrada, visto que, se ambas as partes têm os mesmos trunfos, a troca é igual e não há razão para considerar que uma das partes se encontra numa relação de poder relativamente à outra.

Neste conceito de poder, adoptado por Reynaud, este não é entendido como força, mas como capacidade de acção. O poder vai residir na possibilidade maior ou menor que o actor tem de aceitar ou rejeitar a proposta em jogo, aquilo a que Crozier (1977) chama margem de liberdade dos actores.

O poder está também em função da amplitude da zona de incerteza que a previsibilidade do próprio comportamento dos actores lhes permite controlar.

A teoria da regulação económica, segundo Boyer (1995) rejeita qualquer explicação pelo poder, por considerar a incompatibilidade dessa explicação com a eficácia.

Assim, enquanto na perspectiva sociológica: “*Les rapports de pouvoir sont aussi des rapports de régulation*” (Reynaud, 1995:197-216) e “*l’ exercice d’un pouvoir se traduit très généralement par l’ imposition d’une règle.*” (Reynaud, 1990:330), a objecção

tradicional dos economistas assenta no seguinte raciocínio: *”Si la relation de pouvoir n’est pas efficace, elle sera supplantée tôt ou tard par une relation marchande – et si elle est efficace, alors la relation de pouvoir n’en est pas une puis qu’ elle se déduit de son efficacité.”* (Favereau, 1994:175 note 6, citando a crítica de Samuelson a Marglin,1984). Em síntese, na regulação social tal como Reynaud a concebe, as regras são uma construção social, que se definem na acção, em resultado de estratégias dos actores que interagem nos diferentes sistemas sociais.

A regulação traduz-se num conjunto de mecanismos de ajustamento que os sistemas sociais inventam para manter o equilíbrio e a negociação descobre ou inventa pontos de convergência de expectativas mútuas (Reynaud, 1995:212). Faz-se por um processo de negociação celebrando acordos. Os acordos conseguidos na negociação não representam um equilíbrio no sentido que este termo tem em economia, ou seja, um ponto de equilíbrio entre a oferta e a procura.

O acordo, do ponto de vista da regulação social, é quase um equilíbrio social⁶.

Neste caso, não se trata tanto de procurar encontrar objectivamente um equilíbrio, mas antes e sobretudo, uma convergência dinâmica de expectativas, em resultado duma participação pluralista e democrática.

Na perspectiva económica, a regulação é encarada globalmente, isto é, admite o princípio de que a sociedade é um único sistema social e visa encontrar um equilíbrio pelo ajustamento de variáveis económicas. A negociação faz-se perdendo ou ganhando, segundo regras conhecidas e definidas antes do jogo.

2. A REGULAÇÃO SOCIAL: PROCESSO SOCIAL E TEORIA DE ANÁLISE

A perspectiva teórica, desenvolvida por Reynaud sobre a regulação social, não se restringe apenas a uma abordagem meramente sociológica. Recolhe perspectivas interdisciplinares e contributos de uma variedade de campos de investigação.

⁶ Se tomarmos como exemplo o acordo para estabelecer a diferença nas duas perspectivas, vemos que na perspectiva da regulação social o acordo conseguido numa negociação de salários tem por efeito mostrar publicamente que não se pode encontrar outros pontos de convergência, mas não mostra que o salário fixado é o salário mais justo, mas tão só que a outra parte não pode aceitar mais.

Na perspectiva da regulação económica o acordo é o resultado negociado de um conjunto de variáveis sociais, económicas e financeiras tendo como referência a produção e as leis de mercado.

No prefácio à 2ª edição de *Les Règles du Jeu*, o autor exprime a dificuldade de enumerar todos os contributos, referindo-se a estudos que vão “da economia das convenções ao estudo da gestão, da teoria da organização à análise do mercado de trabalho, das relações profissionais ao desenvolvimento do direito do trabalho” e, defende a perspectiva interdisciplinar, interrogando-se sobre a necessidade de se constituir uma ciência das regras para a qual contribuiriam disciplinas como a economia, a gestão, o direito e as ciências políticas entre outras.

Distanciando-se da sociologia clássica, Reynaud sustenta a tese de que não existe um sistema social e desenvolve uma resposta original sobre a tensão entre constrangimento colectivo e liberdade individual presente na vida social e objecto de investigação por outros autores da sociologia clássica e contemporânea.

Com Durkheim, Reynaud admite a ideia de constrangimento colectivo.

Ao contrário de Durkheim e apoiado na corrente do individualismo metodológico, considera de facto o constrangimento social como o resultado duma negociação entre grupos, não somente organizados separadamente, mas diferentes nos valores que eles entendem servir como seus princípios. A regra comum é um compromisso ou uma acomodação entre grupos rivais. “*La règle est bien le fait social par excellence, mais à condition d’ajouter que l’activité de régulation est un enjeu social*” (Reynaud, 1994: 32).

Ao fazê-lo, Reynaud (1994) dá a compreender que a construção das regras numa dada sociedade é um desafio social e que todo o sistema de relações profissionais consiste na construção de um sistema de regras o qual se desenvolve sobre uma noção de compromissos.

Estas relações são enquadradas pelo sistema de regras construídas na negociação.

O raciocínio subjacente a esta teoria é explicado por Reynaud da seguinte forma: as relações profissionais servem de analisador para o conjunto das interações sociais.

A formação e as transformações das organizações profissionais permitem compreender as dos actores sociais. A negociação colectiva fornece um modelo das interações finalizadas. O acordo ou a convenção fazem compreender o contrato social.

O sistema de relações profissionais oferece o paradigma do sistema social ou antes dos sistemas sociais (Reynaud, 1995:7).

No entanto, na perspectiva do autor, os problemas que os desafios, as relações de trabalho, o salário, mas também o emprego, as qualificações, a carreira profissional e a organização colocam não são desafios secundários.

Pelo contrário, os conflitos, a negociação e o acordo, conduzem naturalmente a examinar as formas mais gerais de regulação.

Deste modo, Reynaud, em *Les Règles du Jeu* (1994), inverte os termos do problema (expressão de Crozier, 1994:65), fazendo a síntese das teorias do conflito e da negociação, à volta da regra e pela regra e alargando o campo de problematização sobre a regulação não só à organização, mas a todos os sistemas organizados e à sociedade em geral.

Também explica como a acção colectiva é difícil de construir, porque a convergência de interesses individuais não basta para a explicar, sustentando a tese de que a sociedade como sistema global não existe e de que o contrato social não é natural.

Nos pontos seguintes procuraremos desenvolver as principais noções e conceitos que suportam esta argumentação.

3. O ACTOR SOCIAL, AS REGRAS E A REGULAÇÃO

A teorização de Reynaud desenvolve-se em torno dos conceitos de: actor, regras e regulação, assentando em dois axiomas fundamentais: a autonomia dos actores e a racionalidade das regras.

3.1. O actor social: constituição e conceito

Não obstante o actor social ocupar o primeiro lugar na explicação e na análise das regulações, não é possível dissociá-lo da regulação que o cria e das regras que ambos geram na relação com outros actores.

Para Reynaud, o actor individual ou colectivo não é definido *a priori*. “*L’acteur, individuel ou collectif, n’est pas défini par un centre d’impulsion abstrait et une liste de préférences. Il se définit activement par son insertion dans un ensemble social et par les règles d’échange et de communication qu’il réussit à établir avec d’autres acteurs et par lesquelles ils se reconnaissent mutuellement*” (Reynaud, 1994:207).

É a regulação que constitui o actor, define a sua extensão e os seus limites, pronuncia as exclusões que fazem a sua especificidade, precisa a sua estrutura interna, diz a quem se alia e a quem se opõe. A regulação constrói o actor colectivo, inserindo-o num jogo social (Reynaud, 1988: 13).

O actor, assim definido, é autónomo e portador de uma racionalidade, a qual se explica, em primeiro lugar, pelo facto de se tratar de um actor e como tal, aquele que procura explicar as suas acções considera-as como decisões e não como meros acontecimentos.

Em segundo lugar, essas decisões, na expressão de Reynaud (1994: Préface II) não são pseudo

decisões, têm um sentido e procuram responder a um problema. Todavia estes dois postulados (qualidade de actor e sentido da decisão) não bastam para definir a racionalidade do actor social.

É preciso acrescentar que o actor social age por uma boa razão, entendendo-se como Boudon (1989) que agir por uma boa razão é dar um sentido plausível àquilo que se faz e que se apresenta como uma boa resposta ao problema colocado. É agir de tal maneira que a máxima da sua acção tenha um valor universal, se não pelo menos um valor generalizável.

É no fundo tentar fazer da acção uma regra aceitável e legítima (não se age sempre por uma boa razão, o que mostra que todo o actor racional tem uma pretensão à legitimidade).

Para o estudo da regulação, o postulado da autonomia do actor impõe-se então, na medida em que a concepção de regulação e de acção colectiva supõe actores realmente autónomos e capazes de inventar regras.

É o que querem dizer as seguintes afirmações:

“... une caractéristique majeure de l’acteur social son autonomie, c’est-à-dire sa capacité de construire des règles sociales et d’y consentir ” (Reynaud, 1995:197).

“...les acteurs sont de vrais acteurs, ils prennent des décisions, souvent singulières, parfois périlleuses; décisions sur la formulation des revendications, sur la mobilisation et son étendue, sur les moyens d’action, sur les compromis acceptables. ” (Reynaud, 1995:3).

Ou ainda:

L’acteur social ne se borne pas à choisir la meilleure éventualité, il invente des solutions. Il ne se borne pas à choisir le meilleur coup à jouer et la meilleure stratégie dans un jeu social, il maintient ou transforme les règles du jeu. C’est ce que l’étude du travail (de la production et des relations de travail) ne permet pas oublier.” (Reynaud, 1995:198). E por último:

“ Affirmer l’autonomie des acteurs sociaux, c’est bien prendre le parti de considérer leurs actes comme des décisions et non comme la simple résultante de grandes forces globales. Ces décisions se prennent sous contrainte mais le poids de ces contraintes n’ équivaut pas à un déterminisme (même pas à ce déterminisme surnois ou naïf qui se cache derrière les séductions de la dialectique ou de ses versions structuralistes) ” (Reynaud, 1995: 8).

Podemos questionar se Reynaud nos fala de actores individuais ou colectivos, isto porque admitir actores colectivos pode parecer uma incongruência teórica com os princípios do individualismo metodológico, onde o autor teoricamente se situa.

A esta dúvida (considerar a totalidade social ou o indivíduo), que não tem deixado de ser colocada e repensada em várias correntes do pensamento sociológicas, Reynaud (1995) responde que é claro que se deve conceder ao individualismo metodológico que só os indivíduos se lembram e prevêm, raciocinam e ordenam, decidem.

Mas também é claro, que quando um trabalhador decide participar numa greve, é difícil compreender a racionalidade da sua decisão numa base estritamente individual, como Olson (1994), no entender de Reynaud, rigorosamente mostrou.

É que o trabalhador pode tirar sempre benefícios da greve quer participe ou não. Para se decidir a fazê-la é preciso ao menos um efeito de interdependência. Isto é, se o trabalhador se abstém, arrisca-se a desencorajar os outros. Eles entram em greve, porque contam com ele.

Do que fica dito, pode concluir-se que o envolvimento na acção repousa na reciprocidade, mas deve acrescentar-se um outro argumento que ajuda ao esclarecimento da dúvida, que é o de uma acção colectiva. Sempre que existe um mínimo de organização poder ser conduzida por actores individuais.

É o caso de um conflito local poder ser representado por um delegado do pessoal ou de um comité de greve. Ninguém hesita em ver naquela situação uma acção colectiva.

Reynaud (1995: 4-5) reforça a sua argumentação, dizendo em resposta à pergunta formulada de forma conclusiva que os actores colectivos, os actores sociais não são dados da natureza mesmo que essa natureza seja social e que não bastam os interesses serem comuns para a acção ser colectiva.

Torna-se necessário a agregação de vontades/decisões.

3. 2. As regras: origem, natureza e legitimidade

No conceito de regras proposto por Reynaud, cabe a definição de Durkheim, segundo a qual aquilo que define a regra, o que prova a sua racionalidade é o constrangimento social que ela exerce sobre os indivíduos.

T. Hobbes (1588-1678) já demonstrara a necessidade desse constrangimento, como condição de vida comum e de autoridade política, ao mostrar, dando como exemplo a impossibilidade de coabitação pacífica entre dois vizinhos, que o contrato natural tem, como consequência, a guerra de todos contra todos e que só a intervenção de um terceiro, a quem um e outro cedam o poder, pode levar à paz, o que equivale a dizer que não há contrato sem garantia exterior aos contratados (Reynaud, 1994:29).

“Les règles du jeu qui constituent un système, même si elles sont construites à partir de l’agrégation de pratiques, ne sont pas réductibles à une habitude, une accoutumance, un fraying. Elles commandent le respect, elles imposent une obligation, même si cette obligation est contestée et mouvante dans sa définition. Construit social, elles ont, de ce fait même, un caractère de contrainte” (Reynaud, 1995:180).

Esta proximidade de pensamento dos dois autores, quanto ao ponto de vista do constrangimento social, da origem colectiva das regras e da possibilidade que estas têm de mudar, não significa que as concepções sejam no seu desenvolvimento e sustentação totalmente coincidentes.

Pelo contrário, contrapõem-se no conceito de comunidade e na explicação dada à formação das regras e sua natureza. É que, se ambos tiram o carácter constrangedor das regras do facto de elas serem condições da constituição de uma comunidade, partem de visões diferentes dessa realidade.

Durkheim (1967) concebe a comunidade como um conjunto de simples vizinhos. As regras são transcendentais à actividade humana, emanam duma consciência colectiva. Não são intangíveis. Durkheim admite que podem mudar de uma sociedade para outra, por exemplo quando defende e distingue solidariedade mecânica e solidariedade orgânica⁷.

Para Reynaud, “*Une communauté n’est pas faite de simples voisins mais d’associés dans une entreprise sociale. Les règles sociales en vigueur dans un groupe ne sont pas particulières parce que la force générale de la contrainte sociale s’appliquerait à un problème particulier, mais parce qu’elles sont liées à un projet particulier* (Reynaud, 1994: 91). Esse grupo social é definido, porque tem uma finalidade, uma intenção, uma orientação de actor, aquilo a que Reynaud chama *projecto*. As regras resultam de uma negociação entre grupos sociais rivais, diferentes na sua organização e nos valores que admitem como princípios.

As regras em vigor estão ligadas àquele *projecto* em particular e não porque a força geral do constrangimento social a ele se liga. Assim sendo, a regra é produto da actividade humana. Tem origem num plano que a transcende. Comporta uma face de compromisso ou acomodação.

Neste sentido, percebe-se que a explicação da formação de regras sociais, dada por Durkheim, se torne desnecessária e rejeitada por Reynaud (1994) com o argumento que essa “consciência colectiva” seria o equivalente social do soberano absoluto de Hobbes (1588-1679).

Na linha conceptual de Dunlop (1958) sobre o sistema de relações profissionais, cuja análise é um dos lugares da sua actividade sociológica, Reynaud tenta compreender as teorias do conflito e da negociação, considerando que todo o sistema de relações

⁷ Durkheim (1967) distingue duas formas de solidariedade: solidariedade mecânica numa sociedade (arcaica) pouco diferenciada, contando sobretudo com o direito repressivo e submetendo todos os cidadãos às mesmas regras, porque ocupam todos a mesma posição; a solidariedade orgânica só é possível numa sociedade que a divisão crescente do trabalho tornou complexa, que impõe aos indivíduos deveres diferenciados segundo a sua posição e o seu estado. A ideia central é a da dependência mútua e do controlo mútuo. Cada trabalhador tem necessidade de todos os outros e todos velarão pela qualidade do bem e do serviço fornecido por cada um.

profissionais consiste na construção de um sistema de regras que se desenvolvem numa sucessão de compromissos.

O compromisso, aqui referido, não é sinónimo de uma média entre opiniões ou posições, ou mesmo um ponto intermédio *c'est une régulation, c'est-à-dire des règles générales, acceptables de part et d'autre, et constituant un ensemble raisonnablement cohérent* (Reynaud, 1995: 55).

Na base dessa construção está o pressuposto de que as regras sociais não são apenas as regras emitidas oficialmente por uma autoridade superior. Existem regras com outras origens: no superior funcional, no próprio executante que, ao resolver um problema particular, cria um precedente ou, ao fazer as coisas à sua maneira, cria as suas próprias regras, ou ainda em ligação com outros executantes cria uma prática colectiva que é também uma regra, para já não referir as regras com origem no costume, no direito, na tradição e com igual legitimidade.

Aplicando à legitimidade da regra a tipologia que Max Weber (1964) elaborou para a legitimidade de poderes e referindo que é ao serviço de um poder que a legitimidade se exerce, Reynaud (1994) defende a existência de várias legitimidades das regras, com origem na concorrência de vários actores ou resultante da sua competição, o que decorre da posição assumida por este autor de que a regra tem sempre uma origem em parte negociada.

No que se refere à natureza das regras, esta define-se pelo facto de as regras servirem de padrão e de referência. Não se trata de regras prescritivas de um comportamento e de um comportamento único (Emmanuelle Reynaud et Reynaud, 1994: 227-238). São regras que não são normas jurídicas e, por consequência, não têm a sua estabilidade e universalidade.

Têm o seu carácter imperativo ou de obrigação que lhes advém do facto de estar associada ao incumprimento da regra uma sanção, quer esta seja difusa ou precisa, espontânea ou institucional.

A pluralidade de origens que possa estar subjacente a estas regras, não afecta a sua legitimidade. Na teorização de Reynaud, elas têm igual legitimidade.

A legitimidade das regras não se deduz a partir de valores intemporais que bastem reconhecer ou referenciar. É um produto de negociação. Constrói-se a partir de tentativas para dar uma saída geral às orientações de valores que guiam a decisão e para estabelecer alguma coerência.

Essa legitimidade é invocada por cada actor colectivo e pode ser reconhecida por outros, no interior ou fora da organização. Nas relações de trabalho, o que torna as regras legítimas na prática, mais do que em direito, é o acordo ou consentimento ou pelo menos a ausência de consentimento ou oposição.

Sem dúvida que a legitimidade é também apanágio de uma posição de autoridade e de poder (uma decisão é legítima igualmente, porque aquele que a toma ocupa uma posição legítima de autoridade) e ainda, porque se apoia em sistemas complexos e elaborados e racionalizados (uma decisão é conforme ao direito, economicamente racional, justificada em termos de gestão).

Mas isso não é negar a importância das instituições e das hierarquias, nem dos sistemas do pensamento racional, mas lembrar que a legitimidade não é somente conferida do exterior para a acção social. A legitimidade é também parte dela. Ela é fundamentalmente o produto a partir do momento em que os indivíduos se envolvem numa acção colectiva.

Essa legitimidade é específica, local e de circunstância. Específica, porque está ligada a um problema a resolver e impõe-se na medida em que é a solução dele; local, porque utiliza recursos próprios num contexto e numa situação dados; circunstancial, porque faz parte de uma etapa na vida de um conjunto social e do seu processo de regulação.

Até aqui, os cientistas sociais consideravam que nada havia entre a legitimidade legal-racional (adoptando a tipologia de Max Weber), como princípio muito geral e as regras de pormenor, de interesse local.

Reynaud vem dar atenção às legitimidades fragmentárias, locais e específicas (de profissão, de ramo, de empresa) e descobre todo um domínio de regulações conjuntas que criam uma legitimidade localizada, mas suficientemente geral e duradoura para explicar muitas regras de pormenor e de comportamento.

“...alors qu’il est classique, depuis Max Weber, d’évoquer les grands types de légitimité et leurs conséquences organisationnelles de la bureaucratie n’étant, après tout, que la conséquence de la légitimité légale-rationnelle), il est surprenant que l’étude empirique ait accordé si peu d’attention aux légitimités fragmentaires, locales, spécifiques ... comme s’il n’y avait rien entre la légitimité légale-rationnelle comme principe très générale – et les règles de détail d’intérêt strictement local...” (Reynaud, 1995: 59).

Este reconhecer de várias fontes de regulação legítima interroga-nos sobre o funcionamento das regras, como se combinam ou se confrontam, porque se invocam na decisão, ou seja, leva-nos a procurar compreender como se define a regulação como processo social.

4. A REGULAÇÃO SOCIAL COMO PROCESSO SOCIAL

Dizer que a regulação social é o processo de formação e manutenção das regras é uma forma objectiva e clara de situar o conceito, mas insuficiente e redutora para a compreensão do processo de explicação do paradigma de regulação social, na abordagem de Reynaud.

Torna-se por isso necessário começar por referir as noções de organização formal e informal, que a tradição sociológica distingue no conjunto da regulação que se aplica aos comportamentos dos membros de uma organização, uma vez que estão na base da teoria da regulação social

Este sistema de regras que o autor classifica como formal, corresponde a um sistema oficial, explícito, escrito, com a forma e valor jurídico. É um sistema que fixa responsabilidades e aplica sanções, permite arbitrar diferendos, inspira as decisões das autoridades responsáveis e distingue-se de um outro sistema, o sistema informal de regras implícitas que só se revelam na sequência de uma observação directa, cuidadosa e paciente das práticas. Trata-se de um sistema que não vem escrito nos códigos nem nos regulamentos e corresponde a relações reais no funcionamento quotidiano da organização.

Diz respeito a processos efectivos de trabalho, colaboração e decisão que tem em vista, devendo assegurar o desempenho das funções dos executantes. É um processo interno de auto-organização dos trabalhadores.

Sociólogos franceses e americanos já tinham revelado a existência dessa actividade informal cheia de sentido e de valores para os trabalhadores.

No campo das organizações, Roethlisberger e Dickson (1939), conforme refere Reynaud (1995:114), põem em confronto estas duas noções de organização formal e organização informal, como a prática e a regra, e vão mais longe ao identificar dois sistemas criados a partir de lógicas diferentes.

O sistema formal que se rege por uma lógica de custo e de eficácia, uma lógica económica e tecnológica que calcula preços, define as melhores técnicas de produção e de organização para competir no mercado da forma mais eficaz possível.

Sintetizando, pode dizer-se que o sistema formal consubstancia uma lógica submetida a imperativos externos e é exercida pela direcção.

Paralelamente e a nível interno, os trabalhadores desenvolvem uma outra lógica a que estes autores chamam lógica de sentimentos e representa os valores inerentes às relações entre trabalhadores de diferentes grupos da organização, responde a certas necessidades criadas pelas relações sociais e satisfaz valores internos à organização.

Trata-se de uma lógica estranha a quaisquer objectivos económicos e técnicos da empresa e que se perspectiva nas relações profissionais e de cooperação sobre a forma como

o trabalho deve ser feito, sobre os procedimentos a adoptar e precauções a tomar, sobre critérios de qualidade, constituindo-se como uma verdadeira cultura técnica e profissional de eficácia, qualidade e trabalho bem feito, com o objectivo de controlar a produção e a qualidade do produto.

Estas duas lógicas não se opõem, porque uma é interna e a outra externa. Ambas visam uma coerência e um resultado.

Admitindo que numa situação de conflito de interesses "a lógica de sentimentos" pode criar dificuldades à direcção para atingir os seus fins (os trabalhadores podem travar a produção não cumprindo prazos, por exemplo) esta teoria conclui que os dirigentes deverão ter uma formação que lhes permita perceber e compreender a realidade das relações humanas e devem juntar às suas capacidades técnicas e gestionárias a competência administrativa (Reynaud, 1994:104).

4.1. Tipologia das regulações: Regulação autónoma, de controlo e conjunta

A partir da discussão do enunciado teórico de Roethlisberger e Dickson (1939) e da aceitação destas lógicas como duas regulações, Reynaud prefere falar de regulação de controlo e de regulação autónoma, clarificando o conceito de regras informais.

Para o autor, as regras informais valem por si próprias, não derivam da má compreensão das regras oficiais ou da sua aplicação imperfeita ou até de eventuais conflitos de grupos que podem estar a distorcer a sua aplicação.

Reynaud precisa o conceito de regras informais, esclarece as relações que as regulações estabelecem e a forma como autonomia e controlo concorrem entre si ou se combinam.

Na mesma linha de raciocínio, o esquema conceptual definido de regulações autónomas e de relações de controlo, não é equivalente ao esquema clássico que opõe formal e informal, institucional e espontâneo, lógica de eficiência e lógica de sentimentos pelas seguintes razões enunciadas por Reynaud (1994:104):

- 1^a As regulações autónomas e as regulações de controlo não caracterizam um estado de comportamentos afectivos. Designam uma fonte de regras;
- 2^a A regulação autónoma não tem de ser postulada como se fosse o resultado mecânico da localização de um grupo na organização. Nem todos os grupos são capazes de acção colectiva;
- 3^a Reynaud não admite de modo nenhum que as regulações se oponham como se opõem uma lógica de eficácia a uma lógica de sentimentos. A regulação autónoma pode ter objectivos diferentes da regulação de controlo;

4ª As regulações têm uma racionalidade, mas onde a teoria das relações humanas vê um fenómeno de resistência afectiva como um bloqueio, Reynaud (1994) considera que essa resistência pode ser uma estratégia eficaz. A organização informal de produção pode salvá-la de impasses criados pela preocupação do controlo de gestão.

“La relation contrôle-autonomie est donc très générale et très diversifiée. Elle se présente toutes les fois qu’un individu ou un groupe a la capacité d’intervenir dans le fonctionnement, l’organisation, l’activité d’un autre groupe.

Toute les fois, donc, que peut exister une initiative extérieure à un groupe, pertinente pour la régulation de ce groupe [...]. Elle est notamment liée à tout acte d’entreprise. Réciproquement, dans une organisation, tout groupe qui découvre la possibilité d’une régulation commune peut se constituer en communauté et revendiquer une autonomie.

... L’opposition entre autonomie et contrôle est donc bien l’opposition de deux stratégies collectives. Mais ces deux stratégies ne se définissent pas seulement par les intérêts particuliers ou les enjeux propres, ou la rationalité spécifique de chaque partie. Elles incluent généralement un enjeu commun, elles admettent une validation externe qui malgré ses ambiguïtés, peut les départager et arbitrer temporairement leurs conflits (Reynaud, 1994:107).

Decorre desta concepção que a oposição entre autonomia e controlo é a oposição entre duas estratégias que se definem pelos interesses, pelos desafios e pela racionalidade.

Em síntese, ultrapassando a oposição formal/informal da escola das relações humanas, Reynaud perspectiva o trabalho colectivo como fruto da confrontação de duas capacidades de organizações rivais, de duas fontes de regulação.

A regulação de controlo está associada aos dirigentes. Desce do topo para a base.

Exerce-se do exterior sobre os grupos.

A regulação autónoma é produzida pelos próprios grupos executantes. Esta regulação é, por assim dizer, um mecanismo de auto organização das unidades concretas de trabalho e não está necessariamente em oposição às regras estabelecidas pelos dirigentes.

É a regulação de controlo que, muitas vezes, vem contrariar os modos já existentes de regulação autónoma.

A produção da regulação autónoma não é hierárquica. Cria-se nas relações funcionais. Os conflitos que aparecem têm origem na relação de subordinação que a posição dos dirigentes induz. Em suma, a regulação de controlo e a regulação autónoma definem-se uma em relação à outra.

O contributo essencial que Reynaud dá para a compreensão da análise das organizações

e dos sistemas reside no facto de ter estabelecido a diferença entre a regra prescrita e a regra efectiva⁸ e sobretudo por ter dado um estatuto muito forte à actividade informal que produz regras autónomas e à natureza das relações que ela mantém com a actividade imposta pelas regras oficiais. Ou seja, Reynaud traz para um plano de igualdade a actividade formal (prescrição oficial) e a actividade informal.

Este nivelamento na importância dada a ambas as regras não é feito, porque elas têm o mesmo peso, mas porque elas têm a característica de se transformar numa outra coisa, numa realidade que as ultrapassa e que ele chamará regulação conjunta.

“En un certain sens, on peut dire que l’affrontement des régulations aboutit toujours à quelques degrés à un compromis qui est la régulation conjointe.” [...] Elle est le produit d’une organisation explicite ou implicite et s’inscrit dans un accord (quelle qu’en soit la forme juridique (Emmanuelle Reynaud e Reynaud, 1994:230).

Deste modo, a regulação conjunta resulta do encontro da regulação autónoma e da regulação de controlo.

É que, no seio de qualquer organização ou instituição a actividade colectiva para responder aos seus objectivos realiza-se em função não só de regras únicas estabelecidas pela direcção dessa instituição ou organização (regras prescritas), mas em função de regras efectivas, correspondendo a um certo nível de compromissos e de equilíbrio entre a maneira de fazer dos executantes (que se traduz por regras de autonomia) e a que querem impor os responsáveis investidos de autoridade.

A regulação conjunta cria um conjunto de regras que são aceites pelas duas partes, para combinar harmoniosamente regras de controlo e regras autónomas, ou mais frequentemente para arbitrar de uma maneira aceitável pontos em que as partes se opõem.

4.2. Limites da regulação conjunta

A regulação conjunta, embora permita uma certa junção ou conjunção de regulações, tem os seus limites e não se substitui à concorrência de regulações, porque o seu resultado (o encontro de regulações) não é um equilíbrio, no sentido que este termo tem em economia (um equilíbrio entre a oferta e a procura). É sobretudo um ponto onde convergem expectativas e, por consequência, o acordo que se gera é quase um equilíbrio social.

⁸ A regra prescrita é a que se exprime nas prescrições oficiais; a regra efectiva é a que resulta no trabalho.

Interessa também sublinhar a ideia de que a regulação conjunta que resulta de uma negociação explícita tem por efeito mostrar publicamente que a solução encontrada foi a solução possível, como já referimos anteriormente ao estabelecer a diferença sobre o conceito de acordo sob o ponto de vista da regulação social e sob o ponto de vista da regulação económica.

E, se assim é, a regulação conjunta não é estável. Traduz um compromisso possível.

Permite a concorrência de regulações. Mas, não erradica o conflito, visto que apesar de permitir a constituição de uma coerência, de uma racionalidade, de um sentido, dada a sua natureza transitória, isto é, tratando-se de um compromisso instável, não pode esgotar na solução encontrada a resolução de todos os problemas. Tem os seus limites.

A regulação conjunta traduz, em síntese, o processo de regulação social na medida em que articula a regulação autónoma e a regulação de controlo, procurando um funcionamento concertado das organizações, utilizando o conflito e a negociação na construção dos compromissos. Sobre estes conceitos referiremos o seguinte.

4. 3. O conflito, a negociação e a regra

No cerne da teoria da regulação social: conflito, negociação e regra são conceitos que desempenham um papel fundamental na construção da regulação, articulando-se entre si numa lógica de dependência dinâmica, isto é, na medida em que a resolução de conflitos se opera em processo de negociação e a negociação exige por sua vez regras.

Mas se a negociação para funcionar e criar consensos eficazes necessita da existência de regras, a aplicação dessas regras exige também a negociação que pode acabar por pôr em causa as regras existentes.

Reynaud define-a nos seguintes termos: *“Dans l’acception la plus large du terme on peut appeler négociation tout l’échange où les partenaires cherchent à modifier les termes de l’échange, toute relation où les acteurs remettent en cause les règles et leurs relations [...]”. Au sens étroit (et notamment dans la plupart de ses formulations juridiques, si différents qui puissent être les droits nationaux), la négociation au contraire suppose une confrontation explicite, des positions, des argumentations et aboutit à un accord, qui n’existe que, par un consentement explicite des deux parties* (Reynaud, 1995:18).

A definição admite assim a negociação implícita que corresponde àquelas situações em que os interessados não expressam claramente o seu objectivo. Neste caso a negociação não

consiste em argumentar, mas em demonstrar de forma indirecta por comportamentos ou atitudes uma posição⁹.

Um segundo tipo de negociação supõe uma confrontação explícita das posições, dos argumentos, tendo como resultado um acordo que só existe por um consentimento de ambas as partes. “*La négociation explicite est elle en même un succès, un progrès de la capacité des auteurs à maitriser leur relations*” (Reynaud, 1995: 26).

[...] *Mais la négociation collective est un effort pour rendre ces règles communes (en créer d'autres qui le soient), pour améliorer leur acceptibilité, pour ménager le consentement. La régulation conjointe produit des règles, c'est-à-dire qu'elle leur assure une légitimité* (Reynaud, 1995: 24).

Em síntese, Reynaud considera a negociação consubstancial ao processo de vida colectiva e correspondente a um instrumento de criação de consenso. Neste sentido, é o único meio que pode assegurar o reconhecimento do conflito.

Não concebe a negociação identificada com a relação de forças, embora seja influenciada por elas, porque o que conta na negociação não é o peso das forças, mas a utilização destas, ou seja aquilo que implica a capacidade estratégica dos antagonistas.

Admitindo a negociação individual e colectiva, o autor distingue ainda dois traços fundamentais no conceito: primeiro, a negociação é consubstancial ao processo de vida colectiva e neste sentido é um instrumento de consenso; segundo, a negociação constitui fonte de inovação, pois não se reduz apenas à procura de equilíbrio pontual para a solução de problemas, mas a ultrapassagem destes pela exploração de novas possibilidades e soluções.

Nestas condições, o conflito é encarado como uma crise do controlo social ou uma ruptura de negociação, mas que permite fazer chegar o problema à negociação: “*Le conflit du travail doit être analysé comme une crise du contrôle social dans son déclenchement, dans son déroulement, comme dans sa conclusion*” (Reynaud, 1995:26).

⁹ Reynaud (1995:18) dá o exemplo do operário que não deixa a sua máquina para discutir com o contramestre, mas prova pelo aumento do serviço mal feito ou pela frequência das avarias que é preciso rever o objecto da produção ou melhor definir as suas responsabilidades.

A regra

Nesta teoria, a regra é o fundamento necessário da negociação e desempenha um papel central, na medida em que o autor concebe que a regra na sua génese constitui a resposta ao problema dos conflitos.

A organização que fixa as regras é um construído social, em resposta às pressões dos indivíduos, tirando partido das condições de cooperação. Como refere Crozier (1994: 68) a este propósito, a regra torna-se desta forma uma maneira de organizar a negociação e só possível se for organizada por regras essenciais que assegurem o seu funcionamento - regras de boa fé, regras de procedimentos que protejam as partes, regras de definição de campos que organizam ou limitam ou interdizem a intervenção de um terceiro no interior de uma organização.

De certa forma, as regras são a expressão simbólica e concreta da negociação. Daí a importância que tem a sua transgressão. As regras que limitam o comportamento das partes são ao mesmo tempo indispensáveis e perigosas. Indispensáveis, porque toda a organização tem necessidade de um mínimo de consenso, o qual é obtido através da negociação implícita.

Mas a negociação deve ser considerada como um instrumento de criação de consenso. Ora, o consenso eficaz num mundo que abandona os modelos hierárquicos da organização não pode ser imposto ou suposto, deve ser criado e recriado em função da evolução dos problemas e da capacidade dos actores.

As regras também são perigosas, posto que se forem demasiado vagas não permitem a estabilidade e a confiança, se forem demasiado rígidas bloqueiam a exploração do campo e esterilizam a comunicação.

Podemos concluir deste entendimento das regras que existe um limite adequado da sua utilização e que, para lá de um certo grau, as regras podem paralisar a organização.

A negociação

Sobre a negociação e o conflito, Reynaud não acrescenta novas dimensões aos desenvolvimentos teóricos de outros autores, designadamente Crozier e Friedberg (1977), segundo os quais, para compreender a negociação, é preciso analisar empiricamente a estratégia dos actores e as potencialidades do sistema humano no interior do qual eles agem.

A estes conceitos junta as noções de formal e informal da sociologia das organizações e, como refere Crozier (1994:68), vem fazer a síntese entre as teorias de negociação e do conflito à volta da regra e pela regra. Muda os termos do problema, colocando no centro a

regra e as regulações.

A teorização desenvolvida por Reynaud parte do pressuposto que o conjunto de regras e negociação deve ser problematizado em função do sistema no interior do qual ele toma lugar e se desenvolve, contrapondo ao conceito de negociação contratual estática, um conceito de negociação permanente, institucional e dinâmica de controlo social.

Deste modo, o que Reynaud vem trazer de novo à problemática da regulação é a importância dada à negociação política. É que esta abordagem exclui a resolução dos diferendos entre as partes por recurso à interpretação jurídica e contratual, atribuindo importância decisiva à negociação política.

5. A DESREGULAÇÃO

Nesta abordagem existem outras situações na regulação social que são conhecidas por processos de regulação paralela e por processos de anomia.

A regulação paralela verifica-se naqueles casos em que a regulação conjunta não se concretiza, porque cada parte permanece firme nas suas posições, abstendo-se estrategicamente de tomar qualquer iniciativa ou de fazer valer os seus trunfos, mas assumindo uma atitude de resistência passiva através de manifestações de poder que impedem a outra parte de actuar, bloqueando, por esse facto, o encontro de uma solução e a regulação conjunta.

A anomia, na concepção de Reynaud (1994), corresponde a um estado de regras de um dado sistema social que se caracteriza por um enfraquecimento das regras ou por um défice de regulação.

Estamos perante uma interpretação que não perspectiva a anomia como um estado patológico do sistema social mas, pelo contrário, a concebe como uma característica normal e permanente, visto que ao considerar a regulação social como uma actividade contínua que provoca flutuações e alterações nas regras de um determinado sistema, entende-a consequentemente no seu resultado como sinónimo de mudança e de aprendizagem.

Difícilmente se pode conceber um sistema social vivo que mantenha um sistema de regras imutável, não só por definição, mas também porque, como é sabido, factores como a afirmação da autonomia de certos actores, a centralização ou descentralização das decisões, a utilização de uma restrição para impor uma regra podem ter efeitos no reforço ou no enfraquecimento das regras. Esta é a aceitação de anomia como normalidade.

Esta concepção opõe-se ao conceito clássico de anomia de Durkheim que interpreta a incerteza das regras e dos valores como consequências de mudanças, como um “facto de desmoralização social”.

Decorre também desta interpretação que este conceito não é um conceito singular, (existem anomias e não uma anomia, porque existem vários sistemas sociais).

Do ponto de vista teórico, a interpretação de Reynaud apoia-se na explicação de Philippe Besnard (1987) sobre a tese sustentada por Durkheim relativamente ao conceito de anomia¹⁰.

Ora, o que Besnard (1987) veio esclarecer é que a definição de suicídio fatalista tem origem num excesso de limitações. Mas este excesso não é o resultado do número ou da importância das limitações, mas da sua injustiça e, por isso, acompanhando Durkheim no entendimento da função salvadora da regra, discorda da razão invocada por Durkheim para a sua explicação.

Para Besnard (1987), a regra é salvadora, não porque limita, mas porque a sua limitação é aceite. É com base neste raciocínio de Besnard, que Reynaud vai concluir no sentido inverso, dizendo que a anomia e o fatalismo não são dois casos extremos de regulação (dois casos opostos como excesso e defeito), mas são duas faces da mesma moeda, na medida em que ambos traduzem um défice de regulação e diferem apenas nas causas que explicam esse défice¹¹.

Por isso, Reynaud sustenta a definição geral de anomia como um défice de regulação e distingue diferentes processos sociais que a ela conduzem em cujo cerne o autor coloca não a “vaga de paixões” de Durkheim, mas fá-la substituir pela incerteza do contrato.

Na explicação dada por Reynaud não é o carácter infinito do desejo criado que gera o problema e a luta, mas o carácter indeterminado, o que é possível ou justo ou equitativo.

¹⁰ Besnard (1987) conseguiu mostrar que a anomia não se define pela ausência objectiva de regras, mas pelo enfraquecimento da regulação legítima.

Durkheim atribuía a anomia dois males sociais:

- a) A ausência de regras que deixam o indivíduo desprotegido, causando-lhe uma insatisfação permanente e a uma divisão extrema das tarefas na indústria que prive o indivíduo de toda a satisfação e suprima toda a possibilidade de uma acção verdadeiramente concertada;
- b) Ou o excesso de regras numa divisão de trabalho autoritária, imposta superiormente que não respeite o mérito de cada um ou estabeleça uma remuneração injusta.

Nesta visão Durkheim entende a regra como tendo um efeito salvador e, na sua argumentação aduzida para justificar este entendimento, sustenta que basta fixar regras claras para que se restaure a tranquilidade e a paz social. Assim, para este autor, o essencial da anomia reside numa vaga de paixões de aspirações sociais insatisfeitas.

¹¹ Refira-se a propósito que Reynaud considera o excesso como um caso particular de défice.

Neste sentido, a regra tem um carácter apaziguador, não pelo facto de disciplinar o indivíduo, mas por permitir individual ou colectivamente sair de uma negociação indefinida e concluí-la. A regra não se opõe a um desejo infinito, ela arbitra um debate entre pretensões opostas. Ela permite a conclusão de um contrato e, se se verificar a ausência dessa regra, cria-se uma situação permissiva da guerra de todos contra todos, tese sustentada por Hobbes a que já fizemos referência.

5.1. Principais processos de anomia

Não é possível enumerar taxativamente todos os processos anómicos pela simples razão que cada sistema social é singular e tem a sua maneira específica de responder a situações de descrédito das regras nem, pela mesma razão, se podem enunciar todas as causas que os determinam¹².

Merecem, no entanto, particular atenção pelo seu interesse os processos cumulativos que formam um verdadeiro círculo vicioso, casos em que se verifica uma desproporção entre o acontecimento gerador e as consequências produzidas e aqueles casos que têm efeitos perversos, trazendo consequências de natureza paradoxal.

Na boa lógica, afirma Reynaud, o círculo vicioso devia conduzir à ruína do sistema, mas nem sempre isso acontece. O resultado de um processo desta natureza não está determinado.

Analise os seguintes exemplos: um casal divorcia-se, porque não se entende sobre as regras definidas da vida em comum. Porém a imposição de um factor externo, como por exemplo o facto de a Igreja lhe recusar o divórcio ou a conveniência política ou profissional de ambos em manter uma imagem familiar de estabilidade podem constituir factores que impeçam a destruição do casamento.

Uma empresa que produza cada vez menos e que não tenha mercado, logicamente caminha para a falência. Contudo, essa situação pode não se verificar se existir um protector exterior que faça um investimento suficiente para a impedir.

Nestes casos, os processos anómicos resultam num funcionamento relativamente estável, mas com um fraco nível de regulação. Procurando concretizar, constata-se nesses casos que a empresa ou a burocracia são pouco eficazes, ou se se tratar de um governo que ele se revela fraco.

¹² No entanto, Reynaud (1994: 245-264) enuncia cinco casos tipo que representam, a nosso ver, a verificação empírica dos postulados da teoria da regulação: *le départ de l'agent de police*; *la faillite de l'entreprise*; *l'incertitude des fins et la pléistocratie*; *le cercle vicieux autoritaire*; *la transgression*.

Pode ainda suceder, que atingindo um certo limiar de degradação, os dados mudem e uma nova regulação se imponha: um reformador, com poderes políticos delegados, vem fazer parar um círculo vicioso, uma revolução estabelece uma nova ordem política, a empresa lança-se sobre novas bases com outra direcção ou com a mesma, uma mudança na situação profissional ou uma situação de doença podem aproximar o casal.

Estes exemplos mostram que não é possível compreender totalmente os processos anómicos, centrando a análise apenas na sua lógica interna e apontam a importância e interesse no sentido de considerar de igual forma factores exógenos, isto é, provenientes do exterior e que podem ser considerados como um acidente relativamente à lógica interna do sistema que eles afectam (Reynaud, 1994:244).

5.2. Consequências ou efeitos gerais dos processos de anomia

Na teoria da regulação social são evidentes dois postulados a saber: a regulação é a própria condição da acção colectiva; a anomia é um defeito de regulação.

“Le développement de l’anomie n’est rien d’autre que l’inversion du développement de l’action collective (Reynaud, 1994:269).

Segundo este postulado, enquanto a acção colectiva se reforça e constrói em torno de um projecto comum, a anomia desenvolve-se num processo de enfraquecimento e indefinição gradual de um projecto comum inicial com duas consequências gerais: a dificuldade de contratar e o isolamento parcial e relativo.

Esta ideia fica mais explícita se recordarmos que a regulação se define por ser um compromisso instável, esclarecendo no entanto que essa instabilidade tem o significado preciso de estabilidade precária, isto é, corresponde a um estado que admite potencialmente a mudança, mas enquanto o compromisso assumido não é posto em causa, nessa medida é um compromisso estável¹³.

Ora, num estado de anomia verifica-se um enfraquecimento da legitimidade das regras e também uma certa incapacidade da comunidade para definir as suas legítimas pretensões.

Estas tornam-se pouco precisas, indefinidas, dificultando deste modo a convergência de expectativas numa negociação.

Nestas circunstâncias, é fácil compreender a dificuldade e a incerteza de um acordo entre indivíduos ou o que é ainda mais difícil conseguir uma decisão comum que resulta sempre de um processo de trocas, de comunicação e de negociações.

O contrato ou acordo que eventualmente surja num processo de anomia é mais instável, porque o risco de ruptura está particularmente eminente, na medida em que não existe coesão na comunidade ou a coesão conseguida para este acordo é meramente conjuntural, susceptível de acumular reservas, porque não lhe está subjacente uma firmeza de propósitos e de intenções.

O contrato pode ser uma máscara de uma mera relação de forças em que os parceiros, adoptando uma estratégia verbal de não dizerem o que querem dizer e esperando o efeito desta postura conseguem através destas estratégias de falso semblante e de precauções a manifestação de um acordo comum.

¹³ O que define o contrato é a clareza e a estabilidade dos envoltimentos tomados, a regularidade dos processos de revisão.

A segunda consequência geral - o isolamento - decorre da primeira pois, é pelo facto da capacidade de envolvimento do grupo estar debilitada ou diminuída que a negociação de um contrato se torna mais difícil, mais incerta, reduzindo a capacidade de comunicação, quebrando elos sociais, isolando-se.

Este isolamento é parcial, uma vez que não existe uma situação totalmente anómica a não ser nos casos extremos de desaparecimento do próprio sistema social.

A maior parte das vezes o que se constata não é a ruptura do contrato social, mas a dificuldade em concluí-lo e em respeitá-lo. Trata-se, no entanto, de um isolamento relativo, visto que a anomia é uma característica de um sistema de controlo que enfraquece todos os outros.

6. O PARADIGMA DE REGULAÇÃO SOCIAL: ASPECTOS DE RENOVAÇÃO E INOVAÇÃO

Apresentámos os principais conceitos e noções básicas que dão fundamento ao esquema conceptual da teoria da regulação social, tornando explícita a forma como *actor social*, *regra* e *regulação* se formam e transformam, o modo como se articulam entre si, as vias de interacção ou relação que estabelecem no sistema ou com outros sistemas.

Definimos os conceitos, dando relevo ao aspecto de concurso e concorrência de regulações, referindo princípios de acção propostos para a análise dos comportamentos individuais e colectivos (a lei, a regra ou a regulação): o princípio de limitação, o princípio de negociação e a comunidade de valores ou de representações traduzidas num princípio de rotina.

Ao desenvolver e expor ideias e posições conceptuais de Reynaud, fomos estabelecendo comparações e relacionamentos, pondo em evidência pontos de convergência e divergência com outras posições defendidas por autores da sociologia clássica e contemporânea.

Referimos e confrontámos as teses de Durkheim (1964) e Parsons (1955) a propósito de sistema social, sistemas de regras, constrangimento social, legitimidade e anomia entre outros.

Assinalámos os contributos de Mancur Olson (1994) sobre as condições de acção colectiva e de Dunlop (1958) sobre a concepção teórica do sistema de relações profissionais. Enquadrámos postulados e axiomas na filosofia contratual de Hobbes e Rousseau para fundamentar a necessidade da regra.

Anotámos a convergência de pensamento assumida de forma expressa por Reynaud sobre actor social, acção colectiva, regra e poder com autores como Crozier e Friedberg (1977) e não deixámos de aludir às divergências teóricas principais, com o pensamento de regulação económica de autores como Boyer; Saillard (1995) e Favereau (1994), estabelecendo o confronto entre objectivos, princípios e conceitos, para clarificar os equívocos que a

proximidade de linguagens entre as duas perspectivas teóricas tem suscitado.

Situámos ainda a teoria da regulação social no campo da sociologia e na corrente sociológica do individualismo metodológico¹⁴ e mencionámos as ligações estreitas que estabelece com outras áreas disciplinares designadamente, a sociologia das organizações, a economia, o direito, a sociologia política.

Da reflexão que fizemos sobre o percurso de construção conceptual da teoria da regulação social, concluímos que, embora a abordagem se centre no estudo sectorial das relações profissionais e no domínio do trabalho, adquire um nível de abstracção que a transpõe para uma nova forma de sociologia da acção.

Essa transposição resulta das ligações pluridisciplinares que estabelece, da posição de fronteira que ocupa no quadro das ciências sociais, da centralidade dos princípios de acção colectiva e de negociação que defende e do modo como define o actor social e a sua autonomia.

De uma forma simplificada (ao deixar de referir a complexidade que não pode ser ignorada), podemos dizer que a regulação social é um processo que visa manter uma ordem, não pela imposição de princípios e dados *a priori*, mas por um processo de construção social, utilizando como instrumento a negociação.

Com efeito, neste conceito de regulação social é preciso inventar a ordem, impô-la, fazê-la aceitar. Sublinhámos como a negociação descobre ou inventa os pontos de convergência e as expectativas mútuas na regulação conjunta e referimos também a propósito como o

¹⁴ O individualismo metodológico interroga-se sobre o comportamento real dos actores, considerando que os papéis não são normas constringedoras, mas possibilidades oferecidas aos actores de as utilizar.

Contrariando a orientação, estritamente funcionalista, que considera os papéis definidos como tal pelo sistema e como rigorosamente impostos aos indivíduos em que as exigências funcionais os limitam e constringem, deixando-lhe uma margem de autonomia reduzida, os papéis não são rigorosamente definidos, as normas são muitas vezes contraditórias e cada um joga os vários papéis sociais.

Este aspecto faz com que uma dimensão estratégica e uma margem de autonomia seja garantida ao actor.

O que o individualismo metodológico preconiza é que se examine como é que os actores assumem esses papéis e arbitram os subpapéis que lhes são propostos e com que consequências de ordem geral.

É o que Reynaud faz no modelo de regulação autónoma, de controlo e conjunta.

Não faz o inventário de papéis, nem parte da interacção de papéis. O que interessa para este autor é a interacção dos protagonistas ou dos actores.

Na linha de abordagem individualista não são descritos os funcionamentos e os disfuncionamentos do sistema, mas o que se propõe é procurar compreender como se compõem os comportamentos, as expectativas e as aspirações dos actores.

processo de regulação é um processo cumulativo que se faz através duma aprendizagem que é colectiva e permanente.

O novo quadro teórico surge assim como uma renovação da problemática da regulação, servindo-se, por um lado, da reflexão crítica e por vezes dialéctica de corpos teóricos estabelecidos e, por outro lado, utilizando a interrogação sistemática dos problemas da realidade posta em relação com um sistema próprio de questões teóricas e práticas¹⁵.

Quando adopta a dialéctica o campo de pertinência situa-se ao nível pré-teórico dos problemas. A dialéctica não explica nem dá o esquema de interpretação, o que ela faz é preparar os quadros de explicação.

O pensamento dialéctico é utilizado na análise do conceito de sistema social de Durkheim, ou para esclarecer e resolver a dificuldade colocada com a existência de uma consciência colectiva ou as condições de acção colectiva, na perspectiva de Mancur Olson. O autor procede da mesma forma no que se refere à problemática parsoniana de sistema.

Ora, na teorização de Reynaud (1988), as regulações não são funções. A regulação autónoma não é uma função de integração, e a regulação de controlo não é uma função política, nem as regulações podem deduzir-se das exigências ou das condições de possibilidade do sistema. São, como dissemos, actividades finalizadas dos actores.

¹⁵ Na primeira situação cabem dois procedimentos: a) A reflexão crítica para confirmar ou infirmar a relatividade e a insuficiência de alguns conceitos ou formulações teóricas; b) A dialéctica como processo epistemológico crítico essencial para uma formulação teórica oposta.

Assim, por complementaridade as insuficiências que, do ponto de vista de Reynaud existem na análise estratégica, são supridas com a adopção de perspectivas teóricas. Refira-se o exemplo de Sainsaulieu nomeadamente no que se refere à importância do factor cultural nas relações profissionais e nas decisões ou por integração integral de conceitos de outros autores como é o caso da teoria dos sistemas de relações profissionais de Dunlop (1958).

CONCLUSÃO

O aspecto de renovação da problemática da regulação surge de forma ainda mais clara na comparação estabelecida com o paradigma dominante de regulação burocrática construído por Weber. Abrimos aqui um parêntesis para sublinhar a expressão modelo construído, porque é importante esclarecer que o modelo de regulação burocrática e o modelo de regulação social são dois modelos diferentes na sua génese.

Weber construiu um modelo ideal para generalizar. Não teorizou uma generalização por indução a partir das administrações existentes. As diferentes administrações de um serviço público, no modelo weberiano são variantes de um modelo comum. Na sua estrutura, nas regras que as regem há uma semelhança ou uma convergência para um ideal - o da Burocracia, tal como Weber a define¹⁶.

O modelo de regulação social, contrariamente considera que cada organização é um sistema social próprio e autónomo com uma identidade construída em resultado de processos de regulação.

Confrontando as duas teses, a tese de Weber (1964) defende que o Estado deve esforçar-se por realizar um sistema social organizado e coerente, criando uma regulação cerrada que tende a ser centralizada, secundarizando ou mesmo ignorando outras regulações. A ordem burocrática é necessariamente uma pirâmide hierárquica.

É uma ordem que aplica princípios e por isso cada caso que regula é um precedente. Pelo facto de procurar as melhores soluções cria competências e tem necessidade delas. Fundada sobre a regra e o precedente, porque fundada numa legitimidade legal-racional, a organização acumula as competências, reunindo-as num aparelho hierárquico.

A centralização e a dependência crescente do indivíduo são consequências do desenvolvimento da máquina, isto é, da sua eficácia. O conhecimento das regras é indispensável a toda a burocracia e a especificidade das regras é a sua forma jurídica.

Em suma, na expressão de Reynaud (1994: 178), o postulado da hierarquia faz da burocracia uma máquina disciplinada; o postulado da competência faz da burocracia uma máquina poderosa e os dois justificam a tese da eficácia superior do modelo, cujo segredo está na regulação de controlo centralizada e racionalizada.

Ora, a tese de Reynaud postula que as regulações do Estado são regulações de controlo mas que não suprimem as outras regulações nem as dispensam, admitindo que a

¹⁶ Aliás a burocracia em si não existe. Existe um movimento para a burocratização.

centralização tende a tornar as regulações menos eficazes e menos sólidas e a gerar círculos viciosos burocráticos, conduzindo o excesso de regulação à anomia.

“Dire que l’État moderne doit être un État modeste, c’est bien évidemment une prescription et même un engagement dans la vie politique elle-même. Face aux problèmes de la régulation de l’activité économique, de la Sécurité sociale, de l’Éducation nationale et de la Recherche, c’est bien proposer des solutions et prendre position dans un débat. Les réponses appartiennent au débat politique.

Mais nous voudrions soutenir ... que la tendance vers un État plus modeste, si elle est bien un choix, une orientation de préférences et des actions des individus et des groupes, n’est pas un choix partisan. Bien plutôt, il est la conséquence de la longue expérience de l’État moderne, et tout particulièrement de ses transformations depuis la Seconde Guerre mondiale (Reynaud, 1994:219).

Admitindo, pelas razões acima transcritas, o conceito de estado modesto e as posições críticas ao modelo weberiano, Reynaud sustenta a tese de que para dar conta dos factos é preciso considerar as regras sociais como o produto de uma actividade de regulação, atribuir essa regulação a actores e compreender os efeitos e a dinâmica pelo concurso de regulações.

O tipo ideal, desenhado por Weber como modelo a generalizar, fragiliza-se neste ponto, uma vez que a investigação mostrou que não há necessidade de ligar regulação e hierarquia. O modelo de regulação social ao admitir teoricamente que numa actividade há uma pluralidade de racionalidades (tantas quantos os actores diferenciados no sistema e tantos quantos os objectivos da actividade) que não são estáveis, porque a vida social é criação de regras e de inovação, permite uma nova abordagem das organizações e modelos de regulação.

Quando Reynaud transpõe a aplicação desta teorização para o plano da análise institucional, conclui que o Estado Moderno cria cada vez mais uma regulação de controlo, cada vez mais centralizada, tornando secundárias as outras fontes de regulação e as outras fontes de acção colectiva.

Junta-se às perspectivas teóricas de Crozier, Giddens e Beck com as quais mantém uma afinidade crítica no que se refere ao paradigma organizacional do Estado Moderno, à relevância atribuída à autonomia, ao local e ao facto de se interrogar sobre se a burocracia administrativa, que é essencialmente uma organização que aplica as regras, não reduz a ordem social à ordem jurídica.

Desta forma, o esquema conceptual que desenvolve, tipificando as regulações, o seu

funcionamento e limites pode constituir um instrumento de análise para a compreensão da regulação das políticas de Educação.

O trabalho empírico que seguidamente apresentaremos será lido e compreendido à luz deste enquadramento teórico.

II PARTE

CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO
E REGULAÇÃO ADMINISTRATIVA

II PARTE

CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO E REGULAÇÃO ADMINISTRATIVA

INTRODUÇÃO

O trabalho empírico de investigação que iniciaremos nesta II Parte centrar-se-á no estudo da Administração Central do Ministério da Educação.

Abordaremos esta unidade de análise, seguindo uma lógica argumentativa dialéctica a partir de dois eixos estruturantes e opostos de leitura interpretativa: *centralização/descentralização* e *conservação/mudança*.

Isto, porque os conceitos de centralização e descentralização são duas metáforas dominantes na terminologia da Administração da Educação que atravessam e definem os modelos de regulação do sistema de Administração Escolar.

A primeira é uma metáfora fundadora que se consolidou ao longo dos anos na prática administrativa de modelos weberianos e a segunda parece emergir como uma metáfora regeneradora, curiosamente invocada nos primeiros diplomas de criação do Ministério da Educação, sem contudo ter vingado.

Permanecendo quase ausente do discurso político e jurídico-normativo a partir de finais dos anos vinte, a descentralização só reaparecerá como *leit-motiv* e pilar estratégico na Reforma Educativa de 1989.

O segundo eixo estruturante de análise e interpretação desenvolver-se-á em torno dos conceitos de inovação e mudança por oposição a uma tendência persistente de conservação de modelos e cultura de matriz burocrática.

Com o objectivo de identificar as raízes e as razões que sustentam a primeira e a segunda hipóteses de partida, formuladas no Capítulo III, e de confirmar ou infirmar o quadro compreensivo de análise que admite a hipótese explicativa da existência de um modelo invariante de regulação administrativa, procuraremos saber até que ponto e em que medida os processos de descentralização e de autonomia inverteram as variáveis fundamentais da burocracia.

Fundamentaremos a análise em quadros teóricos da sociologia das organizações, das ciências jurídicas, da administração e gestão e das novas correntes da teoria e sociologia

política, de análise das políticas públicas e da regulação social que constituem o referencial teórico apresentado na I Parte.

Para o efeito, os três capítulos que constituem esta parte abordarão a estrutura organizativa e funcional, os quadros legais de referência, o papel e a intencionalidade política dos actores.

Nesta base, faremos uma leitura histórico-administrativa (1870-1993) e ideológico conceptual das grandes reformas estruturais da segunda metade do século XX, uma leitura socio-política da importância dos contextos e uma leitura crítica da inovação e mudança.

Com a leitura da intencionalidade política dos actores (Capítulo VIII) procuraremos identificar o conceito empírico de participação social e confirmar ou infirmar a racionalidade do modelo jurídico-normativo na interpretação e intencionalidade política dos actores.

Procuraremos, pela sobreposição destas leituras interpretativas, identificar o modelo de regulação instituído pela reforma de 1989 e analisar o seu funcionamento para apreender até que ponto e em que medida se registam rupturas com o modelo tradicional de regulação administrativa e confirmar ou infirmar se o modelo emergente de regulação social se revela um modelo intencional, isto é, se corresponde apenas a uma construção do discurso jurídico e político dos actores.

Na introdução a cada capítulo definiremos os conceitos operacionais que orientam a leitura compreensiva e extrairemos conclusões parciais.

CAPÍTULO VI

AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO DA 2.^a METADE DO SÉC XX ANTECEDENTES, PRINCÍPIOS, CONTEXTOS E TRAÇOS GERAIS

CAPÍTULO VI

AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO DA 2.^a METADE DO SÉC XX

ANTECEDENTES, PRINCÍPIOS, CONTEXTOS E TRAÇOS GERAIS

INTRODUÇÃO

Neste capítulo analisaremos as reformas estruturais da 2.^a metade do século XX, centrando o objecto de estudo na administração central do subsistema dos Ensinos Básico e Secundário com o objectivo de identificar as continuidades ou rupturas registadas em resultado do novo quadro de regulação, instituído pela Lei de Bases do Sistema Educativo, ao nível da estruturação orgânica e funcional do Ministério da Educação (ME).

Procuraremos apreender os traços que se constituíram em elementos estruturantes e pelos quais a organização se define e identifica, o que nos leva a fazer uma leitura dos antecedentes históricos, distinguindo tempos e factos relevantes na história do Ministério da Educação.

Recuaremos à fase fundacional de criação e consolidação da administração central para compreender as raízes e a lógica de formação e organização da macro administração do sistema escolar.

Num segundo momento, a análise incidirá nos princípios organizativos e nos traços dominantes das reestruturações orgânicas mais significativas, com principal incidência na primeira grande reforma estrutural dos anos 70, a partir da qual estabeleceremos um quadro de comparação com a reforma educativa, na vertente da administração da Educação, levada a efeito pelo XI e XII Governos Constitucionais

Pretendemos, deste modo, situar e compreender a mudança de perspectivas e de modelos organizacionais.

A contextualização histórica da análise tem como fundamento duas premissas: a primeira é enunciada por Sabatier (1987:651), citando Weiss (1977) do seguinte modo: “*The focus on short terme decision making will underestimate the influence of policy analysis, because such a research is used primarily to alter the perceptions and conceptual apparatus of policy makers over time*”, o que significa que a compreensão da análise política nas políticas públicas requer uma perspectiva temporal alargada.

A segunda sustenta que a forma útil de pensar sobre as mudanças políticas sobre tal espaço de tempo é através de um enfoque em subsistemas políticos e, neste sentido, o citado autor escreve:

“... understanding the role of policy analysis in public policy making requires a time perspective of a decade or more [...] the most useful way to think about policy change over such a time span is through a focus on what political scientists have termed “policy subsystems (Sabatier, 1987:651).

Deste modo, não é nosso propósito fazer a história das políticas de Administração Escolar ou seguir a marcha de acontecimentos e factos, que contribuíram para a história geral do ME e em particular da administração central.

Propomo-nos, tão só, destacar os aspectos mais significativos e os *non cognitive factors*¹ para apreender as raízes e o histórico da organização, no pressuposto de que o conhecimento destes é útil à compreensão das opções estratégicas de mudança e à transformação do sistema de acção (Crozier, 1977:332).

Fazemo-lo em traços gerais, situando o conhecimento da evolução e das alterações estruturais da organização, dos objectivos e da missão na compreensão da mudança, não como fins em si mesmos (o que corresponderia a uma perspectiva analítica estruturo-funcionalista que não seguimos), mas na medida em que definem constrangimentos que se revelam instituintes de uma nova modalidade de funcionamento.

É que o processo de mudança implica acção e reacções, negociações e cooperação, como refere Crozier (1977): *“Il s’agit d’une opération qui met en jeu non pas la volonté d’un seul, mais la capacité de groupes différents engagés dans un système complexe à coopérer autrement dans la même action.*

Le changement ne peut donc être la conséquence du remplacement d’un modèle ancien par un modèle nouveau qui aurait été conçu d’avance par des sages quelconques. Il est le résultat d’un processus collectif ...

Dans cette perspective il faut souligner, le changement dirigé a toujours deux faces: il est le changement d’une activité, d’une fonction, d’un mode opératoire, d’une technique dans un but économique, social ou financier. Mais il est en même temps aussi et toujours transformation des caractéristiques et modes de régulation d’un système et peut être enfin, à la limite, transformation des mécanismes de changement eux-mêmes (Crozier, 1977: 339).

¹ Na terminologia de Sabatier (1987: 651): os factores que estabelecem recursos básicos e constrangimentos normativos.

Transferindo esta perspectiva de análise para o objecto de estudo desta investigação, identificaremos *a primeira face* com a mudança organizacional e funcional da administração central, registando lógicas de funcionamento e racionalidades, relativamente à estrutura organizativa e funcional do ME.

A *segunda face* será apreendida pela leitura das duas reformas, dando particular importância aos contextos sócio-políticos.

Utilizaremos a noção de aparelho administrativo (máquina), o conceito sociológico de burocracia e, a seu tempo, a noção de participação, como instrumentos de análise. A associação semântica da noção de aparelho ao termo “máquina” tem a ver com a utilização deste termo na Educação e na sociedade em geral para referir a primeira linha da macro estrutura global do ME e com a associação que é geralmente feita da administração como um aparelho que faz funcionar o sistema.

Esta noção afasta-se de qualquer pressuposto ideológico (referimo-nos às concepções marxistas de aparelho de Estado ou neo-liberais expressas nas posições de autores como John Rawls, Robert Nozick, Crozier)². Ao utilizarmos o termo máquina, pretendemos identificar o conjunto de órgãos e de estruturas do ME, a matriz dominante expressa nas funções de administração, gestão e controlo do sistema escolar.

Procuraremos apreender a racionalidade das reformas e dos modelos de regulação por elas definidos a partir de uma leitura histórico-administrativa que representa na estrutura e economia desta investigação uma perspectiva alargada da evolução estrutural da Administração e dos princípios de orientação política e organizativa, e de uma leitura socio-política que traz o enquadramento contextual necessário à compreensão dos modelos de regulação e à clarificação dos conceitos de “democratização do ensino e democratização da administração”.

² Segundo Quermonne (1991:13), a análise marxista recorreu à noção de aparelho para fundar uma concepção instrumentalista de Estado e da administração. A organização burocrática tem por papel ser instrumento da classe dominante qualquer que seja o seu esforço para se constituir em potência independente. Esta noção foi desenvolvida pelos neo-marxistas entre os quais Althusser que estabeleceu a distinção entre aparelho repressivo e aparelho ideológico.

Na concepção neo-liberal o termo aparelho é menos utilizado, mas na via aberta sustentada por Hayek a concepção instrumentalista da administração subentende as críticas do Welfare State dos Estados Unidos por John Rawls e Robert Nozick.

1. LEITURA HISTÓRIO-ADMINISTRATIVA:

DA FUNDAÇÃO À 1.^a REFORMA ESTRUTURAL (1870-1971)

1.1. Génese e evolução da estrutura orgânica e funcional do ME

Recorrendo à investigação documental de diplomas legais sobre a criação e organização do Ministério da Educação, verificamos que a primeira estrutura criada em 1870, para gerir as questões da Instrução Pública - a Direcção Geral da Instrução Pública³ - estava inicialmente encravada no Ministério dos Negócios do Reino e estruturava-se, sob o ponto de vista organizacional em repartições que asseguravam genericamente o expediente relativo a alunos, gestão de pessoal e respectivos registos e a projectos de construção ou adaptação de edifícios.

Tratava-se de um modelo de organização que pretendia dar resposta às questões de natureza pedagógica ou administrativa, obedecendo a uma lógica de satisfação de necessidades, que se há-de manter praticamente inalterada durante mais de um século, precisamente até à publicação do DL n.º 408/71, de 27 de Setembro que determinou a primeira reestruturação global dos serviços do Ministério da Educação.

³ É esta direcção geral de instrução pública que assegura a administração do ensino até 1913, não obstante as tentativas de tornar autónomo um departamento ministerial da Educação. Com efeito, o que se passou concretamente com a primeira criação do ministério, como refere Rómulo de Carvalho (1986:663), foi a direcção geral da instrução pública já existente e fazendo parte do Ministério do Reino, passar a constituir uma Secretaria de Estado especial com a designação de Ministério dos Negócios da Instrução Pública. Em suma: foi apenas e modestamente, uma mudança de nome tão modesta que nem sequer a criação do novo ministério interveio no orçamento do Estado, conforme se põe em evidência no decreto e que apenas durou dois meses, uma vez que os serviços da instrução voltaram a ficar integrados no Ministério do Reino na direcção geral de instrução pública que é recriada pelo titular da pasta do Reino D. António Alves Martins, bispo de Viseu após a queda do governo de Saldanha.

A segunda criação do Ministério da Instrução Pública dá-se 20 anos mais tarde a 5 de Abril de 1890, mas tal como a primeira não chega a durar dois anos, por necessidade de redução das despesas, conforme declara o ministro Dias Ferreira então no poder e, em 3 de Março de 1892, o ministério é extinto e uma vez mais a direcção geral anexa ao Ministério do Reino assume os destinos da Instrução Pública.

O Ministério da Instrução Pública que iria ficar para permanecer, embora com futuras mudanças de nome foi criado em 7 de Julho de 1913.

A análise dos diplomas orgânicos que regeram os sucessivos ministérios (que a partir de 1936⁴ com Carneiro Pacheco tomam a designação de Ministérios da Educação) revelou que ao aparecimento de novas tarefas, ao registo de maior volume de trabalho ou de novas funções corresponderam reestruturações conjunturais e pontuais de criação de mais unidades orgânicas (direcções gerais ou multiplicação do número de repartições ou de secções) sem que a arquitectura estrutural centralizada do modelo organizacional inicialmente adoptado (direcções gerais e repartições) se alterasse nos seus princípios e características fundamentais.

A ideia de que “...a extraordinária acumulação de processos na repartição não permitia atender convenientemente a todas as necessidades do serviço pertencente à direcção geral, por muito diligentes que fossem os respectivos empregados” como se invoca na reorganização de 1901⁵ e a convicção de que, tornando a organização maior, se resolviam os problemas⁶, havia, de igual modo, de repetir-se nas várias remodelações com esta fundamentação ou com argumentos análogos, incidindo na reorganização conjuntural de estruturas, sem contudo pôr em causa os princípios definidores da divisão de funções, procedimentos e tarefas, como ilustram os organogramas seguintes⁷:

⁴ A Lei n.º 1941, de 11 de Abril estabelece as bases da organização deste ministério que passa a denominar-se Ministério da Educação Nacional.

⁵ Cf. Decreto n.º 2, de 28 de Dezembro de 1901 Diário do Governo I Série n.º 294 – organização da Direcção Geral da Instrução Pública.

⁶ A lei referia expressamente “...com a criação e a organização de quatro repartições a direcção geral da instrução pública fica habilitada a exercer uma influência profícua, directa e imediata em muitas e importantes questões, nas quais até aqui intervinha ineficazmente.” (Decreto n.º 2, de 28 de Dezembro de 1901)

⁷ Utilizamos os organogramas para descrever as estruturas orgânicas e a sua evolução.

A análise incide sobre os aspectos estritamente formais e organizacionais e nessa medida a utilização deste instrumento apenas visa a descrição do modelo estrutural e funcional e não o seu funcionamento efectivo.

Este esclarecimento vem a propósito da posição de alguns autores que consideram discutível a utilização de organogramas em análises sociológicas, visto que estes não dão conta do que se passa no interior da organização.

Segundo Mintzberg (1994) tudo se passa como com a utilização de um mapa que apenas referencia as povoações e as estradas, mas não refere, por exemplo, as relações económicas e sociais da região.

Servimo-nos dos organogramas para ilustrar a evolução da estrutura sem a preocupação de uma descrição detalhada, interessando-nos apenas os aspectos gerais que antecedem a reforma que começa em 1986.

Escolhemos, deste modo como mais significativos os organogramas do primeiro departamento que tratou das questões da Educação, da criação do primeiro Ministério da Instrução Pública de 1913, as sucessivas reestruturações do primeiro quartel do século XX, a estrutura de 1936 quando passa a chamar-se Ministério da Educação, a reforma de 1971 e as reformas de 1989 e 1993, com o objectivo de registar as etapas de

ORGANOGRAMA 6.1 – ESTRUTURA ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DO REINO (1901)



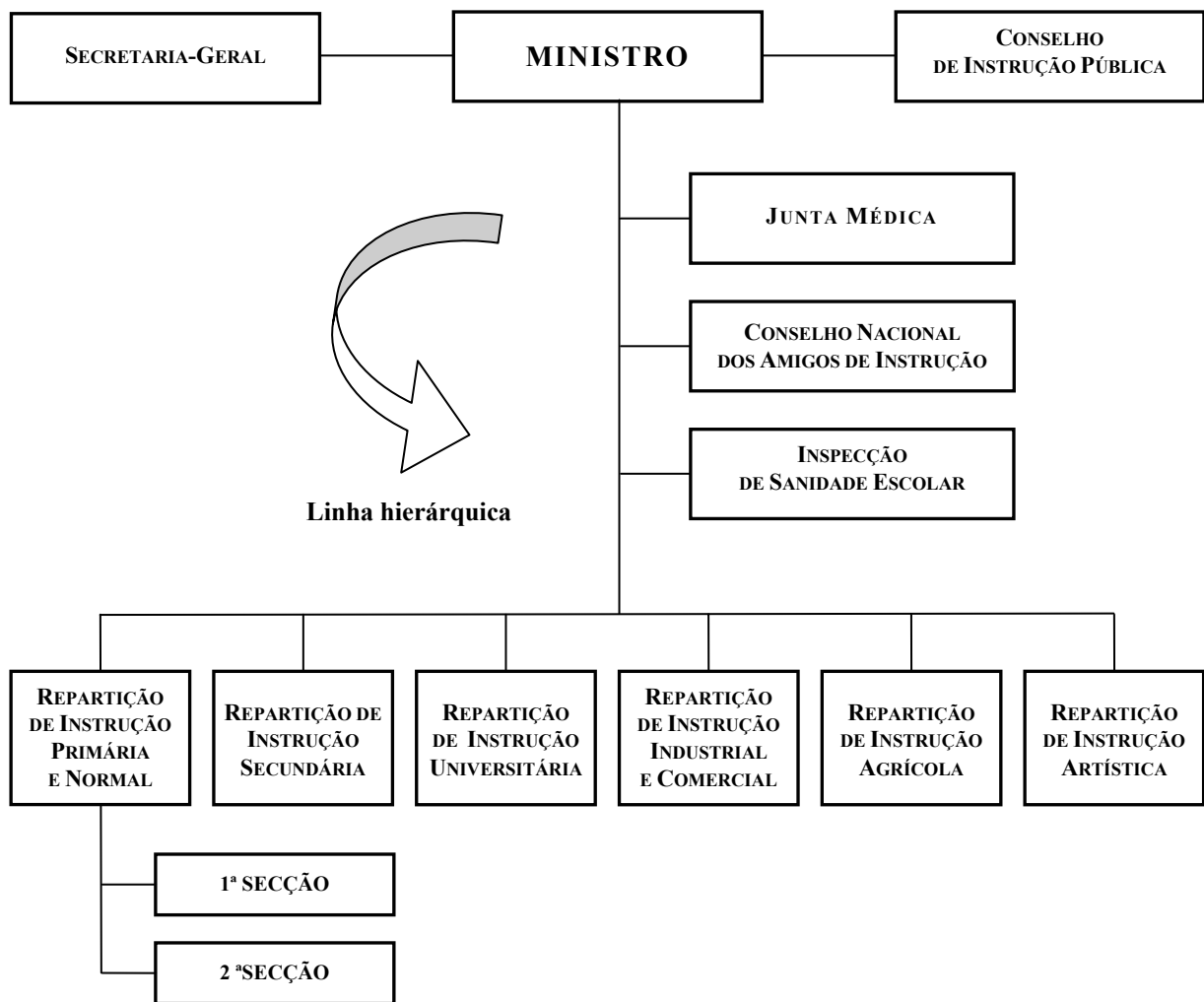
Fonte: Legislação de criação da Direcção Geral da Instrução Pública: Dec. n.º 2, de 28/12/1901; Dec. n.º 3, de 28/12/1901; Dec. n.º 8, de 24/12/1901

A estruturação orgânica deste primeiro departamento seguiu o princípio de agrupamento de unidades de trabalho por especialidades, com órgãos de consulta e serviços operacionais, funcionando na dependência do Ministério do Reino que, a par da Instrução, superintendia ainda na política interna, na administração e na saúde.

crescimento da organização e a configuração estrutural praticamente invariante como traços condicionantes da mudança.

No primeiro Ministério da Instrução Pública, a organização tinha a mesma orientação gestonária, mantendo sob a linha hierárquica serviços operacionais que não se distinguiram na generalidade dos serviços da administração pública e serviços simples na dependência do Ministro da Instrução, como ilustra o organograma seguinte:

ORGANOGRAMA 6.2 ESTRUTURA ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DA INSTRUÇÃO PÚBLICA (1913)



Fonte: Legislação relativa à criação e reorganização do MIP
– Lei n.º 12, de 7/07/1913 de 1913

A organização centralizada mantinha uma linha hierárquica de estrutura plana (*flat organization* na terminologia de Mintzberg, 1989).

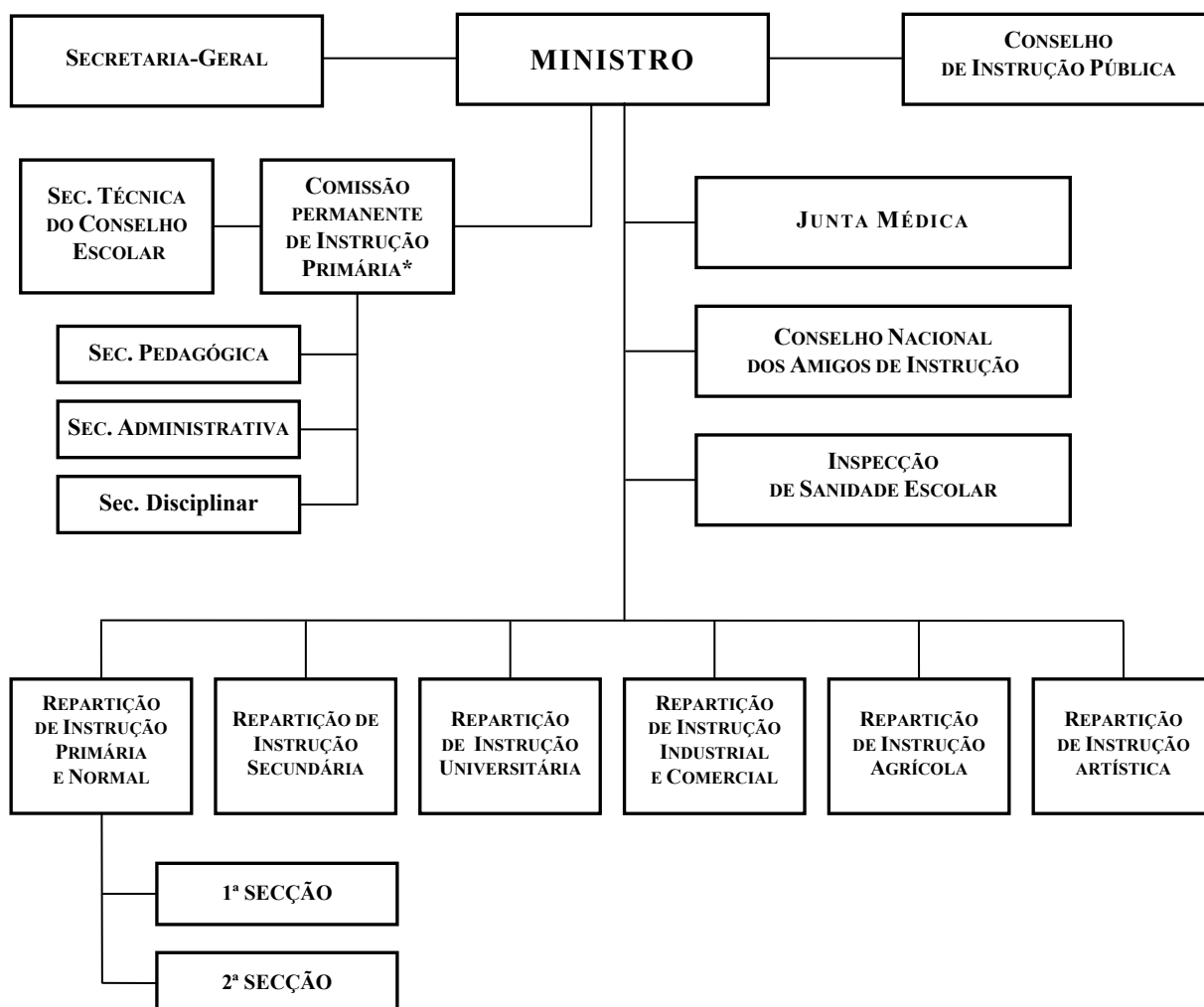
Tratava-se de uma estrutura artesanal, na expressão de Filley e House (1969), citados por Mintzberg (1989:225), isto é, com uma componente administrativa pequena, composta por funcionários que trabalham com o dirigente responsável pela estrutura.

As unidades estavam agrupadas por especialidade correspondente aos níveis de instrução, concentrando-se nessas unidades de trabalho a resolução de todos os problemas que dissessem respeito a esse nível de instrução.

Na dependência directa do Ministro funcionavam órgãos consultivos e de acompanhamento com preocupações de outra natureza (Junta Médica, Inspeção de Sanidade e Conselho Nacional dos Amigos de Instrução).

Em 1914, a reestruturação efectuada distinguia já, entre níveis de organização dos serviços e entre aspectos pedagógicos, administrativos e disciplinares, de acordo com a natureza das funções, conforme mostra o organograma da reorganização seguinte.

Organograma 6.3 Estrutura Orgânica do Ministério da Instrução Pública (1914)

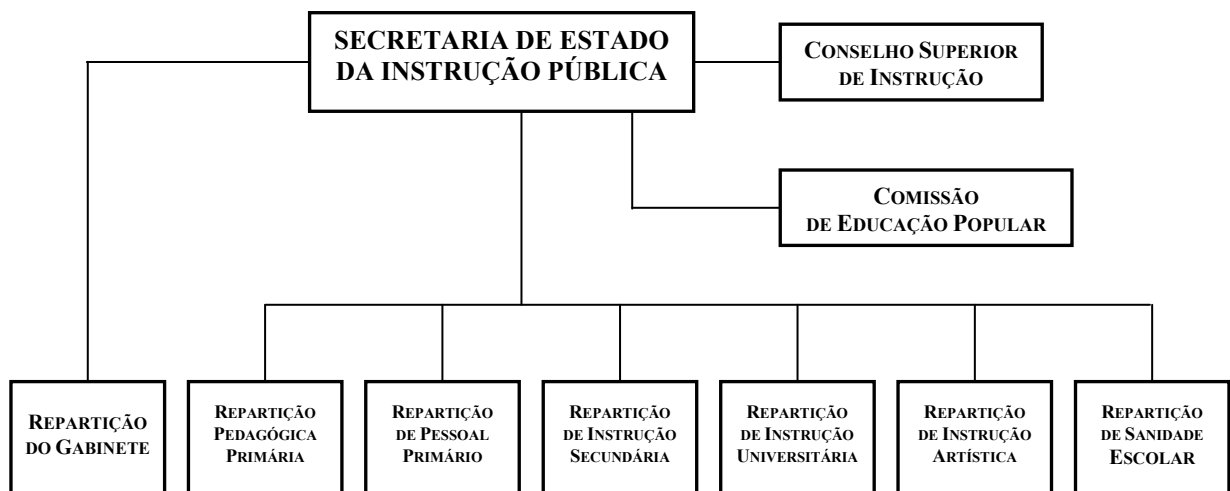


Fonte: Secretaria Geral – Anuário 1990; Proposta de Lei, de 9/05/1914.

Em 1918, o Ministério da Instrução Pública passou a chamar-se Secretaria de Estado da Instrução Pública (SEIP), invocando-se como justificação para esta reestruturação a urgência de adaptar o regime interno da Secretaria de Estado de Instrução Pública às necessidades de serviço, de acordo com os ensinamentos adquiridos em cinco anos de experiência noutros moldes de funcionamento.

À SEIP cabia não só administrar todos os ramos e serviços do ensino público dele dependentes, mas também fomentar, por todos os meios ao seu alcance, directos e indirectos os seus progressos. (Cf. Decreto n.º 4675, de 18 de Julho de 1918: preâmbulo e artigo 2.º), com uma estrutura orgânica simples, prevendo dois órgãos consultivos o Conselho Superior de Instrução Pública e o Conselho de Educação Popular.

ORGANOGRAMA 6.4 ESTRUTURA ORGÂNICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA INSTRUÇÃO PÚBLICA (1918)

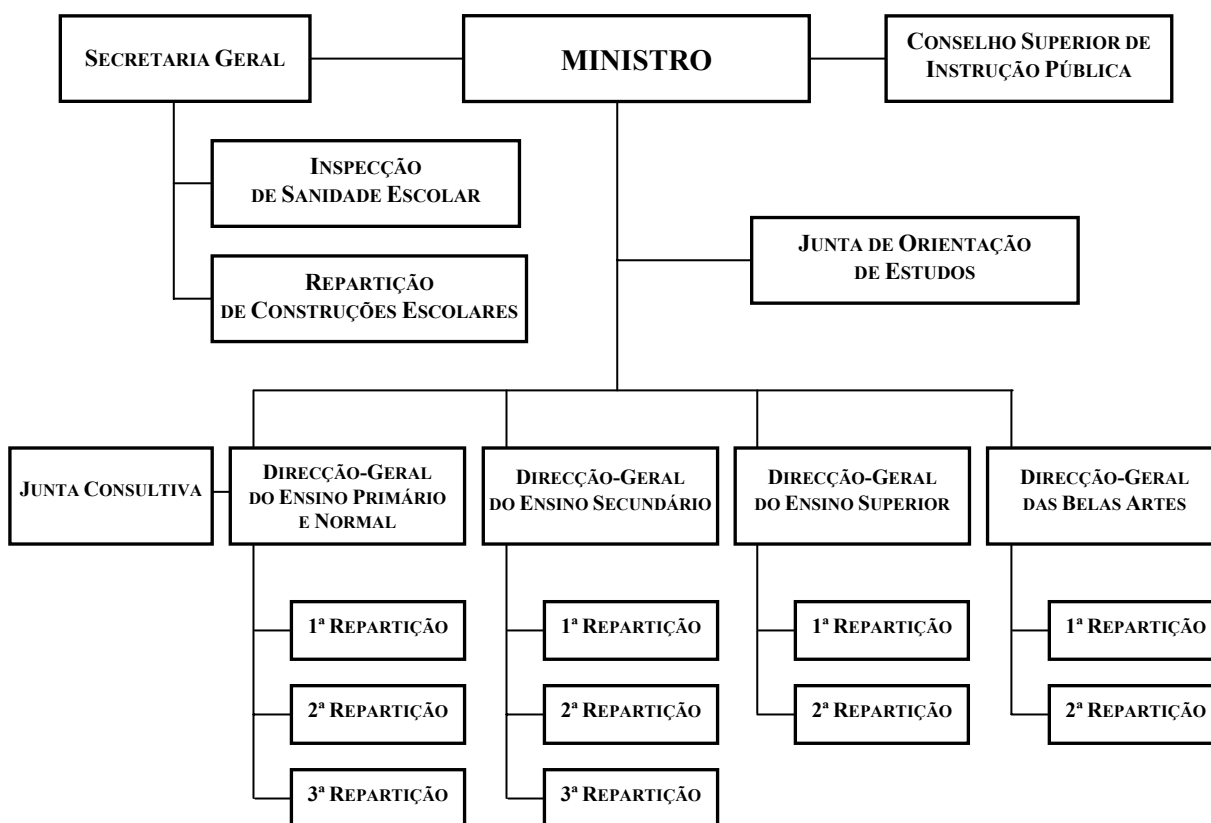


Fonte: Decreto n.º 4675, de 18/07/1918

Ao nível das unidades de serviço distinguia-se já entre repartição pedagógica e repartição de pessoal na administração da instrução primária e surgia, pela primeira vez, uma estrutura de apoio ao Gabinete do Secretário de Estado que está na origem da Secretaria Geral dos gabinetes ministeriais de hoje.

Na primeira reestruturação que ocorreu entre 1919 e 1923, a administração central entrou numa nova fase de organização estrutural. A filosofia de organização e gestão manteve-se, configurando-se de forma mais clara a estrutura piramidal com uma linha hierárquica mais longa, como ilustra o organograma seguinte:

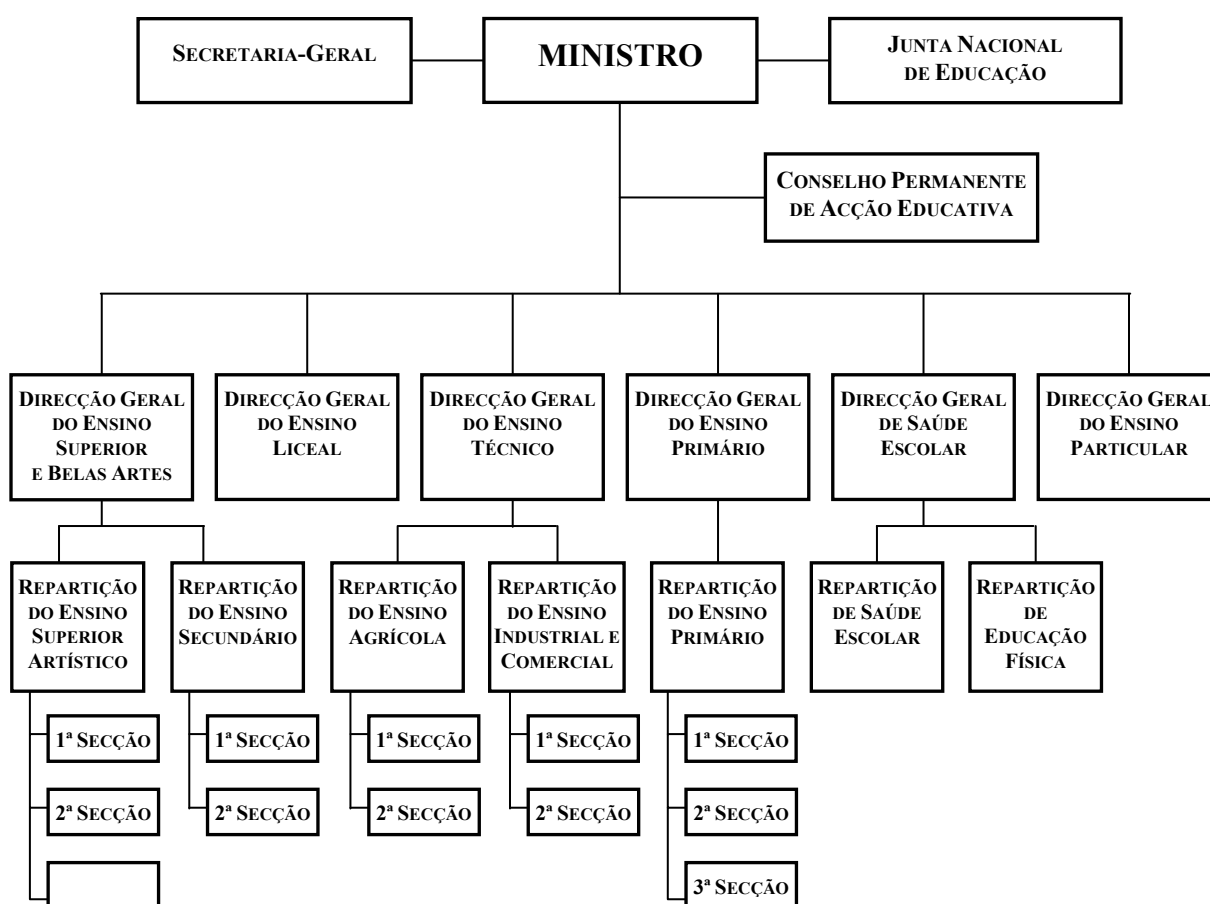
ORGANOGRAMA 6.5 ESTRUTURA ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DA INSTRUÇÃO PÚBLICA (1919-1923)



Fonte: Legislação que reorganiza os serviços: Decretos n.ºs 5267, de 19/03/1919; 5371, de 9/04/1919; 5373, de 9/04/1919; Decreto n.º 578-B, de 10/05/1919 de Maio e Decreto n.º 9332, de 29/12/1923.

Em 1936, a estrutura orgânica tinha a configuração do organograma n.º6, onde se distingue como traços essenciais, a multiplicação de unidades mais pequenas que se destinavam a produzir informação mais detalhada e especializada - as secções, as quais vieram acrescentar mais um nível de preparação na cadeia de decisão.

ORGANOGRAMA 6.6 ESTRUTURA ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL (1936)



Fonte: Secretaria Geral e Decreto-Lei n.º 1941, 11/04/1936

Esta estrutura base manteve-se com alguns ajustamentos pontuais até à reforma de 1971, cujos traços gerais são a base do agrupamento por especialidades e por processo de funções.

Na perspectiva das ciências da gestão e de alguns autores (Blau e Schoerherr, 1971:321, citados por Mintzberg, 1994:139), justificam desta matriz deve-se ao facto de, por esta via, se estimular dois mecanismos de coordenação: a supervisão directa e o ajustamento mútuo.

A longa linha hierárquica, segundo os mesmos autores, permite mais tempo para a tomada de decisão, uma vez que se reduz o tempo dedicado à supervisão propriamente dita.

Esta estrutura piramidal, à luz do modelo burocrático, é considerada como o modelo estrutural mais eficaz, porque permite um fluxo de comunicações e decisões, mais ordenado.

Em síntese, o Ministério da Educação adoptou, a partir de 1919, uma estrutura organizacional tipo, comum à administração pública nacional, vertical e hierárquica, de forma consciente, como se depreende da fundamentação invocada em lei que se transcreve:

“O Ministro da Instrução Pública despacha directamente com nove chefes de serviço... Fácil é de ver, a quem não desconhece os assuntos desta ordem, a perturbação e as dificuldades que colocam o Ministro na contingência de esgotar o melhor da sua vontade e do seu tempo no trabalho de ordenação e coordenação do sistema, com manifesto prejuízo de outras atribuições que lógica e constitucionalmente lhe competem.

Se a organização de 7 de Julho de 1913, foi estabelecida a título de experiência, demonstrado é por essa mesma experiência, o seu insucesso.

Por isso, Ministérios posteriormente criados o foram segundo as normas tradicionais do nosso regime administrativo, com manifesto esquecimento do modelo adaptado para a instrução pública....” (Preâmbulo do Decreto n.º 5267, de 19 de Março).

Assim, num primeiro ciclo de vida, a organização e funcionamento da administração central caracteriza-se por um sincretismo funcional, justificado, aliás, numa fase de arranque dos serviços. As direcções gerais estruturam-se, segundo o princípio da unidade de funções e da separação de actividades por ramos e níveis de ensino, isto é, são organizadas de forma compartimentada por graus, ramos de ensino e têm como atribuições e competências o nível ou o ramo de ensino que lhes corresponde, englobando todas as matérias com ele relacionadas, com atribuições de natureza administrativa e executiva.

Órgãos de consulta permanente, como é o caso do Conselho Superior de Instrução Pública (1907 a 1936) da Junta de Orientação de Estudos (1919 a 1929) e da Junta Nacional de Educação e do Conselho Permanente da Acção Educativa, este último vigorando apenas de 1936 a 1965, têm atribuições de natureza pedagógica e de preparação da decisão política.

O Conselho de Instrução Pública é de resto, neste período, um órgão regulador na definição das políticas, considerado como essencial para a vida administrativa e pedagógica do ensino por sucessivos governos, embora na prática a sua actividade nem sempre tenha correspondido ao projecto inicial, uma vez que desde 1919, não reunia nem funcionava, como se depreende das razões invocadas para fundamentar as sucessivas reformas de que foi objecto⁸.

⁸ Cf.- Lê-se no preâmbulo do decreto da Reforma de 1926 o seguinte:” *Há muitos anos pode dizer-se desde 1919, data da sua última reforma, o conselho superior de instrução pública não existia senão nominalmente, pois que não reunia nem funcionava.*

1.2. Evolução do funcionamento da Administração Central

A Administração da Educação adoptou, assim desde a sua génese um modelo de gestão centralizada, isto é, regulando e presidindo às actividades de todas as unidades do sistema, serviços e escolas, dotada de órgãos técnicos e consultivos que funcionavam junto do ministério com o fim de estudar problemas relativos ao Ensino e à Educação e sobre eles dar parecer.

A missão de prestação do serviço público de administrar e de gerir o Ensino e as escolas, organizou-se em torno de um serviço emissor de orientações e regras (as direcções gerais) que as escolas, como meros serviços receptores, deviam acolher e pôr em prática de forma uniforme no todo nacional.

A divisão do trabalho administrativo, quer a nível central, quer a nível dos estabelecimentos de ensino correspondia a grandes áreas de gestão, do orçamento, de pessoal e de alunos.

Cada direcção geral administrava o seu nível de ensino, executando todas as tarefas de natureza pedagógica e administrativa sem que no interior dos serviços se partilhasse uma relação de comunidade de recursos, ou seja, a administração de cada nível de ensino desempenhava a sua missão com os seus recursos próprios, constituindo-se como uma unidade independente do sistema, articulando apenas com o Ministro.

Até 1971, as sucessivas reestruturações aperfeiçoaram este modelo organizacional comum aos modelos de administração adoptados para a função pública⁹.

Não podemos esquecer que ao nível do discurso político alguns diplomas orgânicos, a começar pelo diploma fundador, defenderam o princípio da descentralização. Tratou-se

Esta carência era certamente a mais sensível lacuna nos serviços do Ministério da Educação, privado assim de um órgão considerado em toda a parte como essencial para a vida administrativa e pedagógica do ensino nacional.

Instituição relativamente antiga entre nós, de existência ligada a nomes ilustres e a tradições honrosas, pedia instantemente uma ressurreição como acto primeiro de reformas a introduzir na organização dos estudos...

O presente diploma procura operar esse ressurgimento dentro das nossas tradições, dando a maior latitude de aplicação a princípios que inspiraram algumas das organizações anteriormente planeadas desde a de 1884, a que presidiu o alto espírito de Jaime Moniz à de 1911, inspirada no advento da República e à de 1914 que lhe sucedeu. (Decreto n.º 11981, de 28 de Julho de 1926).

⁹ Trata-se de modelos que seguiam as correntes de pensamento gestor da época, embora não deixassem de ser questionados os seus limites por outros autores, igualmente citados por Mintzberg (1987:139), como por exemplo, Carso e Yanouzas (1969) os quais analisaram o impacto psicológico desta forma de estrutura e concluíram que a dependência funcional conferia segurança aos funcionários, mas restringia a autonomia.

porém de situações episódicas associadas a orientações políticas de governos que não dispuseram nem de tempo nem de apoio para as fazer vingar.

Estão neste caso o projecto de Rodrigues Sampaio (1878) e a reforma de 1911.

Segundo Nóvoa “...*Les mobiles des décentralisateurs sont facilement discernables: il s’agissait de rendre les élus locaux responsables des réalisations dans le domaine éducatif, en libérant l’appareil étatique d’une source permanente de conflits, et en obligeant les communes à trouver les ressources nécessaires au maintien et au développement du réseau scolaire* (Nóvoa, 1987: 538).

Em 1918, a centralização foi reposta pela ditadura Sidonista, mas em 1919 surgia de novo uma terceira tentativa de descentralização não já para os municípios, mas para as juntas escolares, órgãos criados para pôr em prática uma política descentralizadora.

Estas juntas escolares que exerceram actividade teoricamente entre 1919 a 1925, foram praticamente extintas pelo decreto 10776, apelidado de monstrengo pelos professores (Nóvoa, 1987: 541).

Embora se trate de um decreto que foi revogado em resultado da luta dos professores, no entanto com o golpe de 28 de Maio de 1926 o princípio da centralização dominou toda a administração até à implantação do regime democrático.

Deste modo, pode dizer-se, que na prática, da monarquia à república e durante o Estado Novo, a matriz centralizada se consolidou e aperfeiçoou nas sucessivas reestruturações, sem ter abandonado ou sequer questionado os princípios orientadores que lhe são próprios: *unidade do sistema, centralização das decisões e uniformidade de procedimentos*.

Concluindo, o modelo de Administração do Sistema Escolar assentou num sistema vertical e hierárquico de autoridade, de racionalidade jurídico-legal¹⁰, procurando na lógica de dependência funcional a eficiência e a eficácia dos serviços.

Neste modelo organizativo, a missão da administração central é ser um instrumento executor de políticas. E, embora na reorganização de 1929, essa missão curiosamente se defina no sentido de que “*o Ministério da Instrução Pública não deve ser na organização do Estado um departamento puramente burocrático, no sentido estrito deste termo, deve antes ser um organismo vivo, insuflador de energias, promotor e orientador de toda a educação nacional*”, estas afirmações têm de ser interpretadas à luz do contexto histórico da época, atribuindo-lhes o sentido genuíno que era a de combater a apatia e a resignação, uma espécie de fatalismo pessimista que não se justificava, conforme se lê no diploma de 1928.

¹⁰ No sentido weberiano, isto é, a substituição dos fundamentos carismáticos e tradicionais da autoridade por aquilo que Max Weber chama a autoridade racional – legal e a burocracia.

Em conclusão: Da fundação à reforma de 1971, as várias remodelações e reestruturações operadas nos serviços centrais do Ministério da Educação consistiram em ajustamentos conjunturais, que consolidam e desenvolvem uma matriz burocrática e centralizadora que privilegia a hierarquia, o princípio descendente das normas e a uniformidade de procedimentos, sem que as tentativas de mudança para impor um modelo descentralizado tenham tido qualquer significado prático.

2. LEITURA IDEOLÓGICO-CONCEPTUAL:

FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS DAS GRANDES REFORMAS ESTRUTURAIS DA 2ª METADE DO SEC. XX

2.1 A reforma de 1971: Consolidação do modelo

As reformas estruturais só aconteceram na segunda metade do século XX, associadas a duas reformas de ensino: a reforma de 1971, que precede a Reforma da Educação do Governo de Marcelo Caetano e a Reforma Educativa do XI Governo Constitucional (1989).

A reforma de 1971 inscreveu-se num projecto de modernização do País, que se inicia em finais dos anos 60 e destinava-se a preparar a máquina para fazer a reforma de Ensino.

A reforma de 1989 teve por objectivo adaptar a máquina aos princípios da descentralização, num quadro mais amplo de reforma do Estado, de reforma da Administração Pública e de reforma da Administração Educacional.

2.1.1. Centralização e concentração de poderes na Administração Central

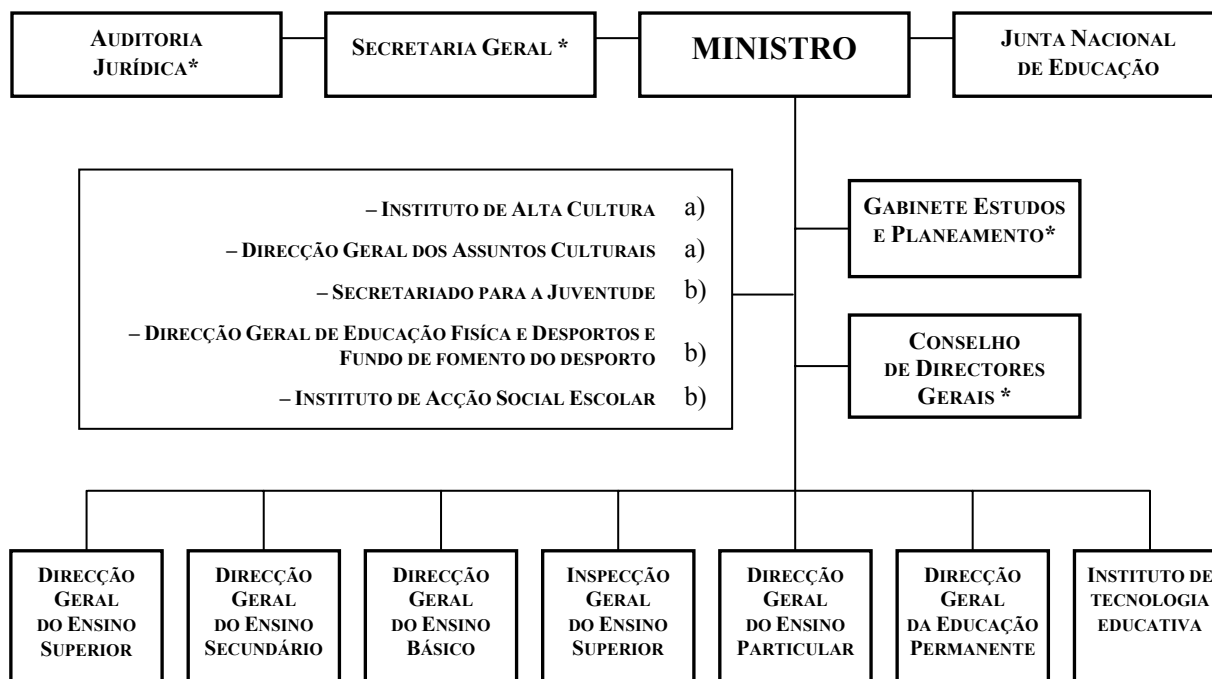
O diagnóstico dos trabalhos preparatórios da reforma de 1971 avaliou as reestruturações orgânicas de que temos vindo a falar, classificando-as como “*intervenções limitadas que se sucederam no tempo, sem integração em planos pré-estabelecidos nem concepção unitária, visando satisfazer necessidades concretas ou ocorrer a urgências específicas*”¹¹.

De facto, só em 1971, face à necessidade de levar a cabo uma reforma da Educação Nacional num contexto histórico liberalizante de final de regime não democrático e na então chamada *evolução na continuidade*, se procedeu a uma reestruturação profunda dos serviços centrais para dar corpo a um projecto político de democratização do acesso aos níveis básico e secundário do ensino.

¹¹ Ponto 1 do Preâmbulo do D.L. n.º 401/71, de 27 de Setembro.

A administração central organizou-se como mostra o organograma seguinte:

ORGANOGRAMA 6.7. ESTRUTURA ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL (1970)



Fonte: Secretaria Geral do ME e legislação que esteve na base da estrutura orgânica¹²

* Órgãos de concepção coordenação e apoio

- a) Serviços executivos no Sector da Ciência e Cultura
- b) Serviços executivos no Sector da Juventude e Desporto
- c) Serviços executivos no Sector do Ensino.

Esta reforma introduziu duas mudanças estruturais profundas: a primeira reorganizou, de acordo com novas lógicas, as atribuições e competências segundo princípios de separação de matérias e separação de funções, ou seja, a organização dos órgãos e serviços permanentes da administração passou a ser feita em razão da matéria, separando os aspectos de administração dos aspectos pedagógicos e a segunda distingue entre órgãos de concepção e serviços executivos.

Na avaliação dos reformadores, a estruturação em ramos de ensino fechados, a acumulação de todos os meios de acção nas mãos dos chefes administrativos mais elevados,

¹² Decretos-lei n.º 408/71 ; 201/72; 485/73; 44/73; 45/73; 47/73 leis orgânicas do Ministério da Educação Nacional, Secretaria Geral, Gabinete de Estudos e Planeamento, Direcção Geral do Ensino Básico, Direcção-Geral da Administração Escolar, da Inspeção do Ensino Particular respectivamente.

consagrada nos modelos anteriores era, do ponto de vista pedagógico, *um defeito capital* e por isso reorganizaram-se os serviços, individualizando as direcções gerais, consoante a natureza administrativa ou pedagógica da sua actividade.

A segunda mudança consistiu na diferenciação entre órgãos de concepção e serviços executivos. Procurou conferir maior operacionalidade aos serviços e superar a estrutura puramente vertical que caracterizava os modelos anteriores, ao adoptar uma organização tendencialmente horizontalizada que permitia a coordenação e a comunicação entre serviços.

Os órgãos de concepção (Junta Nacional de Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento, Conselho de Directores Gerais e Secretaria Geral, a tecno-estrutura no conceito de Mintzberg, 1994: 225) correspondiam à visão política de uma administração que, na linguagem oficial, era referida pela expressão “comprometida no desenvolvimento” para poder responder a novas solicitações que o projecto de reforma do sistema escolar em preparação fazia prever.

Desta forma a administração central que, no período anterior, fora concebida como uma estrutura fechada, segmentada, permitindo apenas a organização vertical de cada serviço através da cadeia hierárquica com o Ministro, reestruturou-se, criando para o efeito um órgão superior de coordenação - o conselho de directores gerais - de molde a estabelecer relações horizontais ao nível das chefias de topo (cimo estratégico na terminologia de Mintzberg)¹³.

Como linhas gerais de orientação visava-se, como refere de forma explícita a própria lei (D.L. n.º 408/71), a passagem de *uma administração clássica burocrática a uma administração moderna de desenvolvimento*; o reforço de órgãos de concepção e de decisão dos quais dependia a elaboração e a execução da política educativa, a capacidade de resposta, perante a taxa de crescimento e dos investimentos na Educação, a imperiosidade de acompanhar a evolução cultural pedagógica, científica e tecnológica e ainda a operacionalização de um conceito de educação permanente.

Vista na perspectiva política, esta reforma da administração reflecte e é consequência das correntes de pensamento desenvolvimentista da época que encarava a educação como factor transformador da sociedade.

Vários autores referem o desenvolvimento nacional que se iniciara em finais dos anos 60 como um processo de modernização associado ao crescimento económico. Stoer (1982:75),

¹³ O conselho de directores gerais (CDG) é um órgão de coordenação que coadjuva o ministro na harmonização e conjugação das actividades dos diversos órgãos e serviços do ME (artº 7º nº 1 DL. n.º 408/71). Deste modo, os directores gerais preparam a decisão, discutem em conjunto. O ministro decide e depois cada um ocupa-se dos trabalhos de execução.

refere mesmo que o ensino se encontrou investido numa nova função – contribuir para o crescimento económico e outros (Barata e Ambrósio, 1988; Grácio, 1995: 462) tipificam-no, como referido a um suporte tecnológico, e questionam os seus limites e contradições à luz de princípios ideológicos sociais, culturais e das exigências tecnológicas do ensino

Acreditava-se nas reformas da Educação, concebidas e planeadas pelo poder político como instrumentos decisivos para vencer o que então se chamava a “batalha da educação” no pressuposto de que a democratização do ensino conduziria à democracia social.

Esta ideia de modernização foi posta em acção numa perspectiva iluminista e tecnocrática, na medida em que as políticas educativas eram analisadas como um conjunto de *Objectivos, Orientações, Normas e Programas de Acção* formuladas à luz das exigências macro-económicas do País, das orientações legislativas, de equilíbrios económicos e financeiros, com base em estudos técnico-políticos como refere Ambrósio, T. (1994:11).

Em nosso entender, a orientação adoptada justifica o facto da reforma apostar numa administração forte, centralizada e empenhada, e que tenha actuado apenas ao nível da administração central, ignorando a escola como um serviço executor e último elo da cadeia de administração.

É que não se registam alterações nos órgãos de administração da escola nem se refere a necessidade de introduzir nesta qualquer reorganização, ainda que pontual¹⁴, para acompanhar a reestruturação da administração central e a Reforma da Educação.

A atenção centra-se na criação de condições físicas (estruturas e organização) e humanas (perfis funcionais com a criação de novas categorias profissionais, como por exemplo, a de técnico da educação) para levar a cabo a Reforma da Educação mais tarde publicada, como justifica e invoca a fundamentação da lei:

“A estrutura proposta foi concebida com referência aos aspectos fundamentais do novo sistema escolar anunciado ao país, mas procurou-se que a nova orgânica fosse apta a servir de infra estrutura, não apenas ao sistema vigente ou ao previsível a curto prazo mas também às modificações que inevitavelmente e com maior ou menor profundidade lhe virão a ser introduzidas...”

... É pois necessária esta alteração de estruturas, mas não é suficiente.

Para atingir os objectivos pretendidos exige a adopção de providências paralelas ou sucessivas, entre as quais a preparação de quadros e a organização de carreiras, a

¹⁴ O diploma orgânico (DL. 408/71) limita-se a publicar em lista anexa uma relação dos estabelecimentos de ensino.

racionalização do trabalho e a renovação de métodos de acção e ainda, a adaptação de toda a existente disciplina legal e regulamentar.” (Preâmbulo do DL 408/71, de 27 de Setembro).

Não obstante uma expressa declaração de princípios (aliás consonante e decorrente da reforma administrativa global que o governo de Marcello Caetano se propunha realizar), que rejeitava a *administração clássica burocrática*, e, sem prejuízo de voltarmos a este assunto mais tarde, pode dizer-se numa primeira análise que nesta reforma os princípios estruturais da organização burocrática, segundo o modelo weberiano, não se alteraram. Pelo contrário consolidaram-se.

Estamos a referir-nos ao princípio de ordenação das regras, patente nas novas atribuições e estrutura geral, à delimitação precisa das competências, à estrutura hierárquica, ao processo de nomeação dos dirigentes, à relação contratual dos membros da organização, ao processo de recrutamento e selecção de pessoal segundo a qualificação profissional e ao acesso à carreira, entre outros, claramente presentes no articulado do diploma orgânico (DL n.º 408/71) em análise.

É certo que esta reforma procurou minimizar o problema generalizado na administração pública de oneração das tarefas dos governantes que, isolados no topo, tinham a responsabilidade da decisão, orientação e arbitragem, adoptando, pela primeira vez na Educação, a delegação de competências nos directores gerais.

Mas o *modus decidendi*, assente na longa cadeia de informações e pareceres, partindo da base para o topo, segundo o modelo clássico de pirâmide hierárquica, manteve-se constante.

Há um sistema de autoridade formal de fluxos regulados no sistema de tomada de decisão que se traduz numa descentralização vertical de competências (Mintzberg, 1994), do ministro para os directores gerais, para efeitos funcionais.

As opções básicas da reforma foram no sentido da administração se preparar para responder a uma taxa de crescimento dos investimentos, determinada pela pressão quantitativa de procura do ensino, em resultado da procura social das classes médias em ascensão, da democratização do ensino e em consequência do aumento de dois anos de escolaridade obrigatória.

Tal como as reformas pontuais que a precederam, esta reforma visou a eficiência interna e externa da administração, mas adoptou uma estrutura organizacional empresarial¹⁵ e burocrática para responder rapidamente às necessidades e condições locais.

¹⁵ Utilizamos esta expressão por analogia com o sentido que lhe dá Mintzberg (1994:225). Esta mudança significa a passagem de uma estrutura artesanal (um só grupo com uma divisão de trabalho natural baseada na capacidade de desempenho) para uma estrutura empresarial com uma divisão vertical do trabalho, fundada numa nova organização para promover uma nova filosofia política.

De entre as inovações estruturais mais relevantes desta reforma está a criação, pela primeira vez, de estruturas de planeamento, embora estas representem ainda a tradução de um conceito de planeamento muito ligado à função de preparar instrumentos de decisão ou medidas de execução das políticas¹⁶.

Em conclusão, sob o ponto de vista estrutural, esta reforma constituiu uma ruptura no modelo tradicional de Administração. Integrada no movimento de modernização, ditado pelo contexto político da época, consagrou o modelo weberiano, acentuando as suas características dominantes na lógica de funcionamento da administração central.

Perante este resultado, somos levados a interrogar-nos sobre as razões que podem justificar o paradoxo de um discurso político que afirma como objectivo passar de uma administração clássica e burocrática para uma administração moderna e de desenvolvimento e a concepção de um modelo de acordo com o ideal tipo burocrático.

Depreendemos da leitura do diploma e da interpretação que nele se faz do diagnóstico do funcionamento da máquina que o conceito de burocracia subjacente diz respeito a serviços burocratizados com rotinas que se perpetuam, referindo-se à *acomodação burocrática* como uma espécie de *lei natural* ... *a quem lida na função pública*, exigindo a simplificação e racionalização dos serviços.

Por isso, para eliminar a rotina e introduzir a renovação de funções e serviços, a reforma adoptou como solução na reestruturação de quadros, a criação de novas carreiras com perfil adequado (técnicos superiores).

Para obviar à acomodação burocrática, o diploma previu que as nomeações das chefias superiores deixassem de ser vitalícias e passassem a regime de comissão de serviço por três anos.

A delegação de competências nos directores gerais e a consequente possibilidade de subdelegação é a medida política encontrada para fazer face à excessiva concentração de competências na equipa governativa e a horizontalização dos serviços permite, de certo modo, gerir de forma mais autónoma os aspectos da acção educativa.

Mas não obstante se preconizar, como princípios orientadores a simplificação, a racionalização, a mecanização do trabalho administrativo, a desconcentração racional e a redução de pessoal (professores em regime de destacamento a exercer funções na administração central), foram

¹⁶ Trata-se de um planeamento definido *ex ante* no programa de governo, nas grandes opções do plano ou até em diplomas do Ministério da Educação, conforme se lê no Ponto 3 do preâmbulo do DL. N.º408/71: “*A par dos textos constitucionais e de carácter programático foi considerado neste domínio o III Plano de Fomento (Cap.X Educação e Investigação) com os seus programas de execução anual – textos que formulam a política educativa do Governo, embora não constituam o único estudo de que se carece na definição de tal política.*”

introduzidas paralela e paradoxalmente outras medidas que reforçaram e contribuíram para o aperfeiçoamento do modelo burocrático que se pretendia combater.

Estão neste caso: a divisão do trabalho, no interior das diferentes direcções gerais e a distribuição de deveres oficiais por um certo número de serviços; a especialização, ao nível dos serviços e do pessoal; a formalização de comportamentos, regras, procedimentos e instruções; a hierarquia de autoridade e a cadeia de comando; a comunicação regulada e padronizada do processo de trabalho – características do modelo weberiano.

Podemos questionar-nos se se deve esta aparente contradição entre o objectivo definido e o procedimento adoptado ao princípio organizativo de centralização.

Entendemos, no entanto, que a questão não pode colocar-se nestes termos, porquanto na realidade a centralização não aparece entre as características da burocracia enunciadas por Max Weber.

Segundo a interpretação de Mintzberg (1994), o que parece deduzir-se como fio condutor da descrição de Weber é que uma estrutura é burocrática (centralizada ou não) se o seu comportamento é pré-determinado e previsível, isto é, seguindo padrões.

Aliás, a questão de saber se Weber concebia a burocracia como centralizada ou descentralizada fez a sua época na literatura. Sobre ela, neste contexto, é suficiente dizer que já, em 1972, Child num estudo sobre organização, estrutura e estratégias de controlo feito a partir de uma amostra homogénea de organizações, demonstrara uma relação negativa mais forte entre centralização e estruturação de actividades, concluindo numa réplica ao estudo de Aston que existe um tipo ideal de burocracia que é descentralizado¹⁷.

Ora, nesta reforma, o que está em causa é que o sistema de distribuição de poder, a centralização e a hierarquização verticais, o sentido de comunicação descendente do topo para a base são perspectivados como traços positivos da estrutura para conseguir a eficácia e a eficiência.

O propósito de distinguir entre administração clássica burocrática e a administração moderna, que o diploma menciona como objectivo, parece de resto corresponder à tese weberiana que estabelece uma relação dogmática entre modernidade e organização, argumentando que aquela só poderá ser alcançada através desta (Clegg, Stuart, 1998: 29).

¹⁷ Child (1972), *Organization, Structure and Strategies Control: a replication of Aston Study*. In *Administrative Science Quarterly* 1972 p 163-177).

É por isso que pensamos que o discurso anti-burocrático desta reestruturação não assentava num conceito político e sociológico de burocracia, mas num conceito administrativo de burocracia, dando lugar a esta aparente contradição¹⁸.

Tratava-se de um conceito de burocracia com origem no senso comum, isto é, entendida como uma patologia do sistema e identificada apenas pelos seus disfuncionamentos ou degenerescências funcionais, não se questionando a essência dos princípios definidos no ideal-tipo de Weber.

O objectivo, expresso no diploma, referia que *a reestruturação orgânica* (de 1971) não era mais do que a transformação do ME numa organização, segundo uma concepção unitária, *numa infra estrutura do sistema, num veículo da reforma e instrumento dúctil e operante,*” parece, aliás, vir de encontro a esta interpretação.

O princípio da centralização adequa-se, neste caso, a uma administração preocupada consigo própria e que, apesar de reconhecer que o êxito da reforma depende, entre outros aspectos, que a propósito identifica¹⁹, da participação activa dos interessados e do dinamismo dos responsáveis, não prevê no articulado do texto qualquer mecanismo de participação.

¹⁸ Referimo-nos ao conceito de burocracia definido pelos sociólogos da burocracia (Weber e os seus críticos: Merton, A. Gouldner, Selznick, Crozier). Este último, sobretudo, pela contribuição nova que veio acrescentar à velha controvérsia sobre burocracia e o funcionamento das grandes organizações com a publicação do *Fenómeno Burocrático* (1963).

O conceito de burocracia não obstante ter entrado no domínio comum da Sociologia Política, da Teoria da História e da opinião pública permanece ainda hoje de certa forma uma ambiguidade entre definições de burocracia como sistema de “ligações” e de transmissões e burocracia definida em termos de poder.

É que o termo burocracia tanto nos pode remeter para os problemas de uma administração cuja racionalidade é valorizada (tese de Max Weber sobre as vantagens técnicas das organizações burocráticas), como pode ser desvalorizado, associado a fenómenos de poder, do seu controlo e da sua legitimidade, servindo para denunciar a deslocação de objectivos como a concentração de poder nas mãos da burocracia e dos burocratas, a tendência para a burocracia das diferentes organizações sociais e a diminuição de participação voluntária nessas organizações.

Sob o ponto de vista social, a burocracia é desvalorizada e considerada como uma patologia, aspecto em que a investigação científica não veio trazer qualquer modificação fundamental.

Ora, esta qualificação negativa de burocracia como uma doença do organismo social supõe a existência de uma norma de saúde, que é uma norma de funcionamento democrático das organizações, norma quase biológica de saúde do corpo social, ou norma política de participação de todos nas decisões. (Lapassade, 1976:21) e que está ausente no diploma.

¹⁹ São identificados no diploma a necessidade de alterar os quadros e o perfil funcional de serviços e funcionários, de alterar o processo de nomeação de Directores Gerais e a sua forma de provimento, de dar formação aos novos quadros.

Tratava-se de uma aspiração vã à “abertura” e à “participação”, como refere Grácio (1995:465), *por parte de elementos da direcção política e social do país, tanto a nível de empresa [...] como no sistema escolar (quanto aos métodos pedagógicos e ao funcionamento das instituições ou ao nível nacional nas estruturas políticas e administrativas*, uma vez que essa aspiração não teve correspondência na prática.

A consulta pública sobre a Reforma da Educação Nacional que ocorreu, por essa altura, foi um acto singular sem precedentes na história da Educação, mas traduzia mais a necessidade de resolver um problema, partilhando a responsabilidade da decisão política ou até um sentido de abertura do regime do que uma oportunidade regular e sistemática dos cidadãos adquirirem influência e poder no Estado, situação que é reservada ao Estado pluralista.

Segundo Grácio (1995:470), *é lícito pensar que a consulta - complementada por infatigáveis intervenções públicas do responsável, profusamente veiculadas e amplificadas pela informação – se destinava, se não a fazer plebiscitar os projectos da reforma, ao menos a estabelecer sobre eles uma espécie de consenso nacional, no contexto daquela batalha da educação... ”.*

Deste modo, julgamos poder concluir à luz do conceito sociológico de burocracia que o modelo burocrático, instituído pela reforma de 1971, espelha uma concepção hegeliana de Estado em que a administração é o espírito do estado mono-partidário que não reconhece o papel de poderes sociais, nem espaços de acção reservados à participação.

Na leitura que fazemos, a concepção, implícita na expressão *passagem de uma administração clássica burocrática para uma administração moderna e de desenvolvimento*, traduz um conceito administrativo de burocracia, de uma organização burocrática, entendida como um conjunto de funcionários especializados nas matérias, com uma distribuição horizontal e vertical de funções tão económica quanto possível, segundo esquemas de distribuição de competências que garantam uma coordenação eficaz, fazendo da máquina um instrumento mais eficiente, na condição de abandonar o estilo de burocratismo.

2.2. A reforma estrutural (1986-1989) e a transformação do modelo

A segunda grande reforma teve lugar entre 1986 e 1993, com a publicação da LBSE e dos diplomas orgânicos que reestruturaram o Ministério da Educação e estabeleceram o regime jurídico das escolas dos Ensinos Básico e Secundário²⁰. Tem como fundamento os

²⁰ O modelo de Administração central de 1971 vigorará praticamente inalterável até 1989, data da publicação das leis orgânicas do Ministério da Educação prevista no D.L. 3/87 e do regime jurídico da autonomia da escola

princípios de descentralização e de participação e o reconhecimento da importância e centralidade da escola na administração do sistema escolar

2.2.1. Descentralização, participação e centralidade da escola

Foi o regime democrático, instaurado com a Revolução do 25 de Abril de 1974 e os novos princípios fundamentais, consagrados na Constituição de 1976, que tornaram imperiosa e necessária esta reforma²¹.

Os princípios gerais de direitos e de deveres fundamentais, de liberdade e garantias, a organização do poder político, do poder local e de administração pública constituem fundamentos políticos de uma reforma global da Educação, que a própria Constituição define como da exclusiva responsabilidade da Assembleia da República, mandato que, na realidade, apenas se cumpriu dez anos depois, com a publicação da Lei n.º 46/86.

A Administração do Sistema Educativo é assumida neste diploma como tema maior²² em capítulo próprio (Capítulo VI), definindo princípios gerais, níveis de administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino, a criação de um órgão regulador das políticas educativas - o Conselho Nacional de Educação - prevendo-se em disposições gerais e transitórias, um plano de regulamentação e desenvolvimento da própria lei.

D.L. 43/87, de 2 de Fevereiro que se completará em 1991 com o diploma que define o novo modelo de Direcção e Administração das escolas (DL 171/91, de 10 de Maio).

1993 corresponde à data da publicação de um conjunto de diplomas que reestruturaram as leis orgânicas de 1989 e coincide com o termo do limite temporal que estabelecemos para esta investigação.

²¹ A proposta de LBSE, apresentada em 28 de Abril de 1980 pelo VI Governo Constitucional à Assembleia da República, referia na exposição dos motivos o seguinte: “... *num mundo em acelerada transformação cultural, científica e tecnológica o sistema educativo tem de ser flexível na sua concepção global e adequar-se nas suas componentes sectoriais à projecção visível do sistema.*”

...A execução do novo esquema organizativo do sistema de ensino exige alterações do Ministério da Educação e da Ciência que criem serviços centrais ajustados ao novo esquema de funcionamento. Exige no entanto sobretudo a desconcentração e descentralização de “regiões escolares” dotadas de larga autonomia relativamente aos serviços centrais “ – ideias que a proposta contém nas Bases XXXVI, XXXVII, e XXXVIII.

²² Temas maiores são aqueles que se revestiram de maior importância na lei, quer pela sua extensão quer sobretudo pelo seu grande rigor e especificidade, conforme refere Eurico Lemos Pires (1987:19) LBSE apresentação e comentários.

Note-se a propósito que a reforma de 1971, inicialmente prevista para ser incluída no Estatuto da Educação Nacional a partir de um estudo sobre a reestruturação do Ministério da Educação Nacional cometido a António Carlos Proença de Figueiredo, segundo refere Galvão Telles (1968) “*se resolveu deixá-la de fora ... para ser objecto de diploma conjunto a publicar autonomamente*”.

Associada a novas motivações políticas e sociais e a novos valores, esta reforma diverge da reforma de 1971 pela mudança de contextos em que se desenvolve e pela visão e missão, atribuídas à Administração, de conceber e executar políticas, mas também de estabelecer novas relações com a sociedade civil organizada e assegurar a ligação à comunidade.

A função modernizadora do Estado não deixa de estar presente nesta reforma, mas o estado não assume já o papel de motor único do desenvolvimento, ao procurar estimulá-lo, partilhando responsabilidades com parceiros sociais e educativos e admitindo a participação social.

Podemos dizer que se abre um novo período no Sistema Educativo, como afirma Ambrósio (1992:290) “... *em que a sua evolução está menos fortemente condicionada pelo sistema escolar em que se apoia classicamente e mais pelos novos desafios das mudanças socio-culturais e tecnológicas que se põem ao país, modificando o contexto de relações que o sistema educativo vinha a manter com os restantes sistemas sociais, obrigando à formulação de uma nova política.*”

Sob o ponto de vista estrutural e organizacional, as grandes mudanças traduzem-se na criação de níveis de administração, ou seja, no reconhecimento de que o sistema deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, assegurando a sua interligação com a comunidade.

Esta solução corresponde a uma nova concepção política da organização do Estado, que no plano da Educação, se traduz no aprofundamento da *democratização da administração*.

O conceito de democratização assume, portanto, abordagens diferentes no contexto das duas reformas.

Embora a democratização tenha constituído o *leit-motiv* da Reforma da Educação de 1973, esta era entendida no sentido de proporcionar condições de igualdade no acesso aos diferentes níveis de Educação e ensino e numa perspectiva desenvolvimentista de crescimento e de planeamento quantitativo.

Por isso a administração organiza-se de forma centralizada em nome da eficiência e da eficácia, necessárias para construir mais escolas, formar mais professores, gerir mais recursos de forma imediata e a curto prazo. Na Reforma dos anos 80 e 90, como refere Sousa Fernandes (1988:509), a democratização entende-se como uma distribuição de poder nas decisões educativas através da descentralização de órgãos e da participação na definição da política, ou seja, a democratização opera-se pela distribuição de competências²³.

²³ O autor analisa uma proposta de programa de execução C1: Administração Educativa pronunciando-se sobre a descentralização territorial e funcional e a autonomização institucional da função administrativa do Estado

Há uma diferença ao nível daquilo que o poder político valoriza e considera como motor da democratização: nos anos 70, concebia-se a democracia social sem a democracia política e económica e o aspecto económico e de desigualdades de rendimentos era considerado como obstáculo maior a superar para permitir a igualdade de acesso à Educação e à cultura²⁴.

Nas décadas de 80-90, a questão não se coloca apenas ao nível económico, mas ao nível político de participação, visto que já não se trata apenas de reconhecer o direito à Educação: o dever da escola, na expressão de Barreto (1995:162), transforma-se num direito social à educação.

2. 3. A nova visão da Administração

Na nova visão de administração, a reestruturação orgânica da administração central já não decorre de um mero reajustamento de serviços, mas da articulação e reorientação de novas funções em virtude da instituição de níveis de administração, cujas competências ficam assim distribuídas, conforme dispõe o artigo 44.º da Lei 46/86, de 14 de Outubro:

- a) À administração central cabe a responsabilidade da concepção e planeamento, a definição normativa do Sistema Educativo, a coordenação global e a avaliação da execução das medidas de política educativa a desenvolver de forma descentralizada e descon-centrada;
- b) Ao nível regional, compete a integração, coordenação e acompanhamento da actividade educativa, prevendo-se para o efeito a criação em cada região de um departamento regional de Educação;
- c) Ao nível regional autónomo, compete a adaptação da política nacional às especificidades da região, a gestão de recursos humanos, materiais e financeiros e o apoio os estabelecimentos de ensino;
- d) O nível local é constituído pelas escolas geridas, por órgãos próprios eleitos, orientando-se numa perspectiva de integração comunitárias por princípios de democraticidade e de participação.

A escola que esteve ausente na reforma de 1971, como referimos, ganha centralidade nesta lei, dispondo-se mesmo (art.º 45) sobre a sua administração e gestão²⁵.

²⁴ O processo de desenvolvimento, esboçado na época, visava assegurar a igualdade de oportunidades de acesso à escola, pressuposto que o Relatório Coleman (1965) veio mostrar não conduzir a uma igualdade de oportunidades de sucesso.

²⁵ Esta centralidade há-de concretizar-se em conceitos como: gestão centrada na escola, formação centrada na escola, autonomia da escola, projecto educativo da escola, área escola, relação da escola comunidade etc. que se desenvolvem em vários planos e constituem campo de investigação de várias teses de mestrado e estudos.

Contudo, o desenvolvimento da LBSE constitui-se num processo dinâmico, conduzido ao longo de vários anos por dois governos, reflectindo *ipso facto* as contingências e mudanças políticas²⁶.

A Lei de Bases tornou-se na sua aplicação, na verdade, numa matriz geral de princípios e num quadro orientador que permitem várias opções interpretativas dos governos e é esta qualidade que emerge, desde logo, nos primeiros diplomas que a concretizaram.

As opções regulamentares dos sucessivos governos constituem, neste sentido um processo contendo interpretações e representações de vários tempos e conjunturas políticas. O primeiro diploma, publicado pelo X Governo Constitucional (DL n.º 3/87), por exemplo, é parco no desenvolvimento das orientações traçadas para a Administração do Sistema Escolar.

O Ministro do XI Governo Constitucional afirma a este respeito que a formulação inicialmente encontrada dava para regulamentar um modelo centralizado ou descentralizado:” o decreto 3/87, que é uma espécie de lei quadro orgânica do Ministério, era um quadro de intenções. Aquele decreto dava para tudo: para ser muito centralizador e muito descentralizador.” (Cf. E8, Linhas: 495-497).

De facto o diploma limitava-se a concretizar a criação de direcções gerais e de direcções regionais, definindo as competências genéricas de umas e outras e remetendo para legislação posterior o seu desenvolvimento. Nada se dizia sobre a articulação dos diferentes níveis de administração, sobre o funcionamento do sistema, sobre a delimitação de competências.

Para a Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CF. Proposta Global de Reforma, 1988), a formulação das soluções estruturais apresentadas era demasiado genérica, quase inviabilizando uma posição definitiva sobre elas. Esta comissão sublinhava, no entanto, o valor positivo desse teor genérico, por permitir em desenvolvimento futuro, a garantia de uma maior ou menor aproximação às disposições previstas na LBSE.

Sobre a definição das competências institucionais, a Comissão da Reforma do Sistema Educativo pronunciou-se pela necessidade de clarificação, referindo que a articulação mútua entre níveis de administração tinha a ver com o equilíbrio de poderes: “*Será essencial definir com clareza e respeitar escrupulosamente as competências dos diferentes níveis de administração, bem como articulá-los dialecticamente*” (Proposta Global de Reforma, 1988:30).

Não se conhecem outras posições públicas sobre esta questão, mas o Ministro da Educação do XI Governo Constitucional, quando questionado sobre esta matéria, refere-se à resistência dos dirigentes da época às mudanças previstas (E8, Linhas: 532 - 533), o que, em

²⁶ Um governo de minoria (X Governo Constitucional) e outro de maioria absoluta (XI Governo Constitucional), ambos da responsabilidade do professor Cavaco Silva.

nosso entender, é uma justificação possível para esta interpretação tímida e genérica feita no DL n.º 3/87, quando o Ministério dispunha de estudos e relatórios elaborados no seu seio durante pelo menos sete anos²⁷.

A este propósito entendemos porém, que não é de excluir cumulativamente a hipótese explicativa da conjuntura política desfavorável, não só por se tratar de um governo minoritário, mas também porque o Ministério da Educação se defrontava na altura com dificuldades internas para conseguir garantir a abertura pacífica do ano lectivo, exigindo-se, por isso, um clima de serenidade e estabilidade funcional, na administração central²⁸.

Em 1989, os diplomas regulamentadores procederam já a uma profunda remodelação orgânica dos serviços centrais, ao mesmo tempo que alteraram o regime jurídico de funcionamento da escola, outorgando-lhe autonomia. Devemos sublinhar que esta reforma acontece já num quadro político de maioria absoluta (XI Governo Constitucional) e num contexto social de aceitação da Educação como prioridade nacional.

Sob o ponto de vista estrutural, esta define uma matriz organizativa comum aos serviços centrais e serviços regionais. As direcções regionais de educação, embora apresentem entre si características demográficas e de populações escolares diferenciadas, são estruturadas segundo um modelo único e homólogo ao da administração central (Cf. Organograma n.º 7.7).

Continuam a organizar-se por funções e o redimensionamento de quadros apresenta ao nível de dirigentes as mesmas dotações de pessoal, não se distinguindo entre si nem das direcções gerais.

A visão subjacente à reforma no plano organizacional é uma visão administrativista que equaciona, à luz de critérios tradicionais na Administração Pública, uma repartição de poderes. O legislador encarou as novas realidades como uma repartição de serviços a localizar em áreas geográficas diferentes, mas ignorou a heterogeneidade das situações, no que se refere a recursos, meios e condicionantes socio-culturais nos serviços periféricos da administração, partindo do

²⁷ Vejam-se os despachos que criam grupos de trabalho para estudar esta matéria e que produziram relatórios com diagnósticos e propostas: Despacho n.º 297/79, de 2 de Novembro, publicado no Diário da República II Série n.º 267, de 19 de Novembro do Ministro Veiga da Cunha; Despacho n.º 55/81, de 25 de Fevereiro, publicado no Diário da República n.º 54, de 6 de Março, do Ministro Vitor Crespo; Despacho n.º 79/ME/84, de 12 de Abril, publicado no Diário da República n.º 103, de 4 de Maio e Despacho n.º 213/ME/84, de 17 de Dezembro, publicado no Diário da República n.º 2, de 3 de Março de 1985 do Ministro José Augusto Seabra.

²⁸ Sobre os problemas que então o Ministério da Educação tinha que enfrentar ver entrevista do Ministro do X Governo Constitucional a Teodoro (1999) em *A Construção Social das Políticas Educativas - Estado, Educação e Mudança Social no Portugal Contemporâneo* – Dissertação de Doutoramento, apresentada na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa.

pressuposto que, para realizar determinadas funções, se torna apenas necessário definir um quadro de pessoal com o mesmo perfil funcional e a mesma dotação.

Tomando como critério para a definição das áreas de influência dos serviços regionais os limites geográficos das Comissões de Coordenação Regional (CCR), a desconcentração opera-se pela distribuição geográfica e funcional de serviços adoptando, uma matriz organizacional de modelo único.

As formas burocráticas da estrutura (especialização, entendida como a divisão do trabalho no interior da organização; distribuição de competências entre um certo número de posições; padronização de determinados procedimentos; formalização definida de regras, procedimentos e instruções) mantêm um comportamento pré-determinado e previsível, isto é, seguem os padrões tradicionais, não obstante uma racionalidade de desconcentração e de descentralização.

O investigador entende que poderia ter sido outra a opção, visto que nos estudos preliminares, realizados no seio do ME anteriores à publicação da LBSE, já se colocava como orientação interna dos serviços regionais a de se adaptar à especificidade de cada área territorial, podendo assumir, em consequência, diferentes configurações estruturais e funcionais²⁹.

A Comissão de Reforma do Sistema Educativo também tinha admitido essa possibilidade ao sugerir a organização dos serviços regionais por níveis para que as direcções regionais assumissem um rosto e uma vocação própria, não se confundindo com a administração central.

O Ministro da Educação do XI Governo Constitucional, sob cuja responsabilidade a reestruturação se operou refere que se apoiou estrategicamente na Secretaria Geral para fazer a negociação da separação de competências.

Por isso, admitimos como hipótese explicativa da opção por este modelo que a cultura administrativa dos altos quadros da Administração se tenha sobreposto a uma visão mais imaginativa na organização dos serviços regionais, pela criação inclusive da possibilidade de participação de representantes dos órgãos de administração e gestão das escolas nas direcções regionais.

A inovação neste domínio consistiu em concentrar todas as valências do sistema Educativo numa estrutura administrativa intermédia entre a administração central e a escola – as direcções regionais - que são *de jure* a administração central mais perto dos cidadãos,³⁰ utilizando uma arquitectura orgânica comum a serviços centrais e regionais e introduzin-

²⁹ Cf. Despacho n.º 79/ME/84, publicado no DR II Série de 4 de Maio ponto 3.3.

³⁰ De notar que o texto legal refere as DRE como serviços desconcentrados e que o pessoal dirigente das direcções regionais são nomeados pelo Ministro da Educação, recebem orientações e dependem funcionalmente dos serviços centrais do Ministério.

do um instrumento de flexibilidade no seio da administração central e regional - as equipas de projecto³¹.

Os serviços regionais passam a constituir no plano funcional uma espécie de patamar - uma estrutura intermédia para onde as escolas fazem subir problemas e questões e as Secretarias de Estado e direcções gerais fazem descer orientações e instruções.

A autoridade formal e a linha hierárquica mantém a organização como um sistema bem ordenado de fluxos de informação e decisão, de planificação e de controlo. A interpretação desta reestruturação à luz dos modelos teóricos organizacionais de certos autores (Mintzberg, 1989), corresponde a uma descentralização vertical e selectiva de competências executivas no interior da máquina.

No rigor do conceito de administração, definido pelas ciências de administração, trata-se de uma desconcentração de poderes ao nível da gestão, visto que o planeamento, as orientações gerais e a decisão política continuam funções do Centro³².

Sediadas provisoriamente no espaço geográfico definido para as CCR, as direcções regionais de educação são dotadas de vastas competências para dar respostas globais às escolas.

Trata-se de uma visão político-administrativa que encara, numa perspectiva global e integradora, o funcionamento do subsistema de administração escolar, constituindo as DRE um interlocutor único das escolas, o que não significa que estas deixem por isso de ser serviços desconcentrados de coordenação e apoio aos estabelecimentos de ensino (art.º 26º DL. 3/87).

Em traços gerais, a ruptura que se estabelece nesta reestruturação consiste na separação entre as funções e as actividades de gestão e administração que até aqui eram desempenhadas pela administração central.

À Administração Central compete definir a filosofia e orientações estratégicas de conceber, planear e coordenar as actividades, assegurando o funcionamento do sistema no seu conjunto. Às DRE são cometidas as funções de implementar as políticas, de mobilizar recursos, de monitorizar o funcionamento ao nível da sua região.

Neste sentido, a reforma desconcentra a gestão do subsistema de administração escolar, assentando em dois pilares fundamentais: a reconversão organizativa e funcional dos

³¹ Todas as leis orgânicas de 1989 contêm um artigo que prevê a possibilidade de se constituírem nas direcções gerais e regionais equipas de projecto. Estas equipas poderiam constituir um embrião de desenvolvimento da estrutura, no sentido da inovação e desburocratização, na medida em que tornavam possível a adopção de novas formas de trabalho, articulando, por exemplo, perspectivas dos diferentes departamentos que no modelo tradicional realizam a função normativa de forma isolada e em conformidade com a regra.

³² Vários autores (Lima, 1992; Afonso, 1994; Barroso, 1995: 420) analisaram os conceitos de gestão e administração. Sobre a evolução semântica e análise do caso português ver por todos Barroso.

serviços centrais e a invenção do local³³ como centro estratégico da política educativa, reconhecendo a autonomia da escola no plano cultural, pedagógico, administrativo e financeiro e a possibilidade desta se concretizar num projecto educativo próprio.

Nesta reforma, estamos perante dois projectos complementares de reestruturação da Administração: o *projecto educativo nacional*, que na vertente administrativa, se cumpre com a reestruturação dos serviços centrais como temos vindo a referir e a definição de um quadro orientador do *projecto educativo da escola* (D.L. n.º 43/98) que capacita esta, para, dentro dos princípios de autonomia e responsabilidade construir e executar de forma participada esse projecto de acordo com as características, recursos, solicitações e apoio da comunidade.

Esta *invenção do local e a reestruturação dos serviços centrais* que acabamos de assinalar, constituem *dois pontos de ruptura no modelo de administração* do Sistema Educativo centralizado com efeitos estruturais de primeira ordem (Ball, 1994), isto é, com consequências na função dos serviços.

Segundo Touraine (1965:181), a organização é sempre um sistema de meios dispostos em vista de certos fins e a racionalidade julga-se pela sua adaptação aos fins.

Neste caso, do ponto de vista do modelo de administração do sistema, a organização é comandada por um duplo movimento de racionalidade: por um lado, opõe-se à centralidade burocrática que dominou o sistema, fragmentando a estrutura monolítica da administração central em direcções direcções regionais e reconhecendo a centralidade da escola.

Por outro lado, a administração deixa de funcionar centrada sobre si própria, criando espaços de participação e de controlo democrático, valorizando a importância de órgãos consultivos³⁴ e a constituição de grupos de trabalho/missão, alargados à participação de outros ministérios e ou órgãos de administração local.

Estes grupos visam essencialmente preparar a decisão política ou levar a cabo programas e medidas políticas especiais, mas instituem novas formas de relacionamento da Administração Central com a Administração Local e com a sociedade civil organizada.

³³ Esta importância dada ao local confirma-se no discurso político da época. Leia-se por exemplo o discurso do Ministro da Educação na apresentação do Programa do XI Governo Constitucional, onde este assunto é referido, mencionando a expressão *resgate da escola*. Aí se sublinha de forma insistente a centralidade da escola nas políticas educativas que se vai traduzir na atribuição de funções desconcentradas e na capacidade de protagonizar o diálogo com a comunidade envolvente.

³⁴ Entre outros o Conselho Nacional de Educação, o Conselho Nacional de Juventude, o Conselho Consultivo do Ensino Particular e Cooperativo.

2.4 A reestruturação de 1993:

2.4.1. O declínio do protagonismo da administração central

A reforma da Administração entrou numa segunda fase, em Abril de 1993 com a publicação de um pacote de catorze diplomas orgânicos, que procederam a uma nova e profunda reestruturação³⁵.

2.4.2. A racionalidade gestionária e a compressão de estruturas

Na base da razão de ser desta reforma está uma avaliação negativa dos resultados da reforma, ensaiada em 1989, evidenciadas que foram diversas obstruções ao seu desenvolvimento e aplicação, associadas à tendência pesada de centralização nos serviços³⁶.

A par destas razões de natureza política, outras razões de ordem económica e de ordem técnica e gestionária contribuíram para a orientação dominante de racionalização dos serviços.

A necessidade de reconverter a máquina, que fora criada para gerir e executar - num conjunto de órgãos de concepção e apoio à decisão política torna necessário que seja clarificado no perfil dos departamentos ora criados que estes devem assumir, no desenvolvimento e aperfeiçoamento do Sistema Educativo atribuições, de concepção, definição e avaliação de políticas.

Por conseguinte, a reestruturação orientou-se no sentido de reforçar as competências executivas dos serviços regionais, flexibilizar a estrutura central e racionalizar meios humanos, materiais e financeiros. Sobre este objectivo o segundo Ministro da Educação do XII Governo Constitucional afirma “... *A minha ideia era construir uma lei orgânica que permitisse uma melhor articulação entre os serviços, ou seja, que não houvesse duplicação de funções ... houve alguns acertos ao nível das direcções gerais que precisavam que essa articulação fosse reforçada, porque sendo o ministro o responsável político, ele é que tem de fazer a coordenação entre os directores gerais.*” (E7: 36-45).

³⁵ Esta segunda fase da reforma visa completar o processo de “descentralização e de desburocratização, iniciado em 1987 (D.L. n.º3/87). Tem como linhas de orientação prosseguir: o reforço da qualidade do sistema educativo nacional, a modernização administrativa, a aproximação dos serviços às populações e a participação dos interessados na sua gestão efectiva. (cf. artigo 2.º do DL n.º 133/93).

³⁶ Conforme se depreende dos trabalhos preparatórios do decreto-lei que aprovou esta reforma e em documentos oficiais, como o Anuário de 1993, publicado pela Secretaria Geral do Ministério da Educação.

Acresce referir que, se por um lado, a redefinição da missão do Ministério da Educação na interpretação política dada por esta reforma, consolidou a linha de orientação e interpretação da Lei de Bases feita por anteriores governos, por outro lado introduziu uma preocupação de natureza gestonária, perspectivando a gestão da Educação à luz de princípios de gestão empresarial e económica.

Subjacente a esta reestruturação, está presente a necessidade de reconverter a máquina pela adopção de medidas de emagrecimento dos serviços (*downsizing*) e de compressão e flexibilização das estruturas orgânicas e diminuição de efectivos.

Sobre este assunto, o Ministro da Educação do XII Governo refere o objectivo que o motivou: “ *Reduzir a estrutura central, mas dando-lhe mais competências e dando-lhe responsabilidade...* ” (E7: 38-39) ”... *aumentar a responsabilização diminuindo o número de efectivos ao nível central e valorizando profissionalmente os que ficavam*” (E7: 46-47).

O mesmo Ministro da Educação que afirma que geriu o ministério como uma empresa e deste modo e de acordo com os princípios enunciados verificou-se uma redução significativa do número de departamentos e do número de estruturas intermédias.

A administração central perdeu, relativamente aos serviços regionais, protagonismo na operacionalização das medidas políticas e passou a partilhar as funções de acompanhamento das direcções regionais que, na anterior reforma, lhe eram exclusivamente cometidas, com um gabinete criado para o efeito, o Gabinete de Lançamento e Acompanhamento do Ano Escolar com o estatuto de direcção geral.

A própria designação de departamentos, em substituição de direcções gerais, e a introdução de estruturas nucleares de coordenação³⁷ quebraram a rigidez estrutural vertical e hierárquica do modelo tradicionalmente seguido e reduziram os níveis de hierarquia, eliminando chefias intermédias e de base, flexibilizando a organização do trabalho consoante as circunstâncias, as necessidades e as missões e permitindo a constituição de um número variável de potenciais equipas.

A organização ficou assim capacitada para se reorganizar e definir o *modus vivendi* e *operandi* necessário ao exercício das novas funções e adquiriu ao mesmo tempo uma capacidade instituinte para novos modelos funcionais, mais adequada ao desempenho de

³⁷Os núcleos de coordenação são estruturas amplas que podem resultar ou não da fusão de áreas de funcionamentos antes individualizadas. Resultam da extinção das unidades estruturais intermédias e de base, isto é, direcções de serviço, divisões, repartições e secções. Nesta reestruturação também se opta pela possibilidade da constituição de equipas informais e *ad hoc* na dependência hierárquica de uma só chefia, o responsável pela coordenação de núcleo.

uma actividade que tende a deixar de ser executiva para se centrar reflexivamente nas funções de concepção e avaliação.

A análise comparativa e casuística da delimitação de competências entre departamentos centrais e direcções regionais revela que a separação entre as tarefas de execução e as tarefas de concepção não é totalmente conseguida, quer pela existência de zonas cinzentas e equívocas³⁸, quer pela subsistência de funções executivas, (consideradas na lei transitoriamente) o que pode originar focos de conflito de interesses entre serviços e obstáculos à desconcentração/descentralização de serviços.

Na análise de funcionamento, procuraremos compreender até que ponto é que estas limitações do modelo e variáveis estruturais podem condicionar ou facilitar o funcionamento do modelo de regulação, introduzido pela LBSE e a mudança para uma nova cultura administrativa e organizacional.

Que concluir desta longa evolução?

Em primeiro lugar, que a administração permaneceu uma função do centro, cabendo à periferia a gestão que se desconcentrou e ganhou uma dimensão de abertura ao meio envolvente.

Em segundo lugar, que o aparelho administrativo mudou por efeito de reestruturações mais ou menos profundas em torno de dois tipos de orientação, no que se refere aos objectivos e funções a desempenhar pelos serviços centrais e regionais do Ministério da Educação.

Em terceiro lugar, que as mudanças se operaram na sequência de crises de crescimento orgânico acentuado, sempre que a organização atingiu limites a partir dos quais as estruturas deixaram de responder de forma satisfatória aos objectivos determinados, as quais marcam novas fases ou ciclos de crescimento.

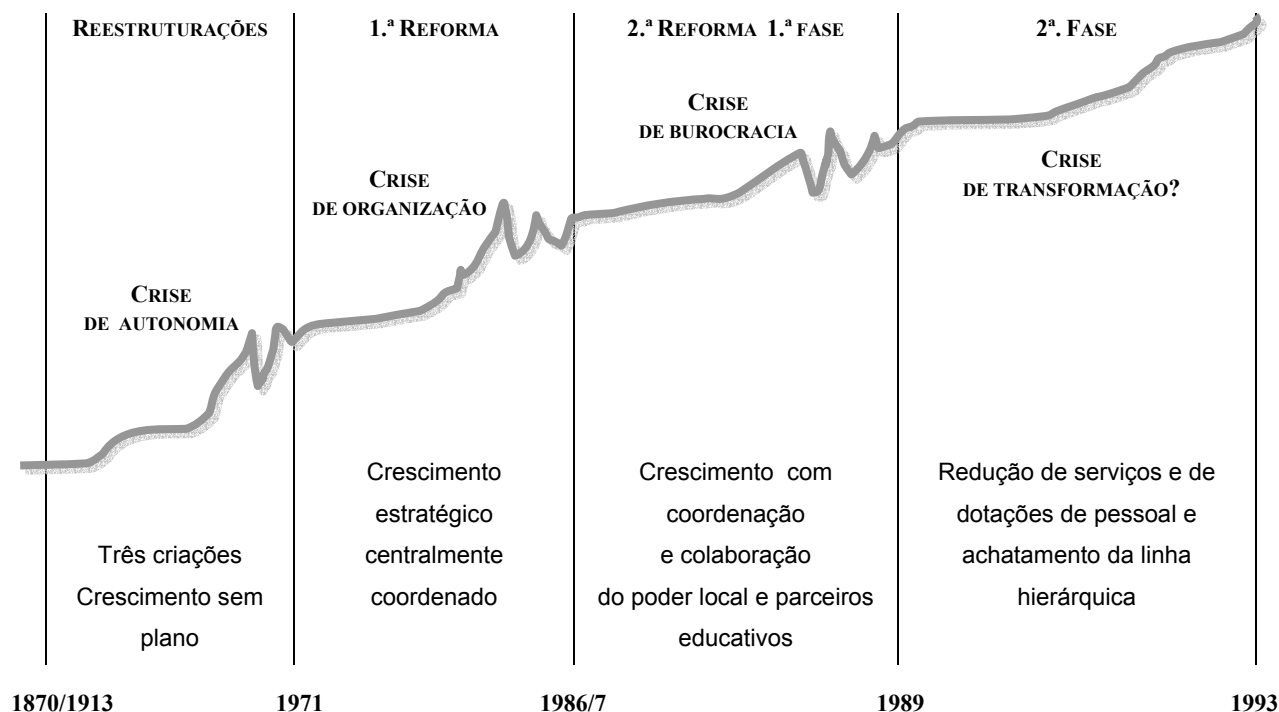
Em quarto lugar, que a transformação se fez progressivamente de estruturas verticais em estruturas horizontais, reduzindo a linha hierárquica e criando estruturas eventuais com funções paralelas às direcções gerais e com uma outra flexibilidade de composição e de funcionamento (grupos de trabalho e estruturas de missão).

³⁸ Zonas em que não existe clarificação de atribuições pela sobreposição de competências entre serviços e/ou pela indefinição na atribuição de outras a serviços vocacionados para o seu exercício. Cite-se, como exemplo, o caso do novo modelo de gestão sob a tutela de uma direcção pedagógica.

No quadro 6.1 procuramos sistematizar cronologicamente a evolução:

QUADRO 6.1. QUADRO EVOLUTIVO DA REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

1.º CICLO – Fundação e génese 2.º CICLO Consolidação e desenvolvimento 3.º CICLO Transformação e mudança



2.5. Ciclos e Fases de Organização da Administração Central

Em nosso entender, num século de funcionamento, a evolução organizativa da máquina apresenta ciclos de desenvolvimento criados por crises de crescimento e funcionamento: crise de autonomia, de organização, de burocracia e de transformação ou de adaptação ao modelo descentralizado instituído.

A crise de autonomia acontece entre 1870-1913 e tem a ver com a constituição da Educação como departamento ministerial autónomo. Teve origem nas sucessivas criações e extinções do Ministério.

A segunda crise (de organização) revela-se com a reforma de 1971 pela necessidade de reorganizar a administração central para dar resposta ao crescimento previsível do Sistema Educativo com a democratização do ensino.

A terceira crise (1989) emerge pela rigidez e desadequação do modelo weberiano para concretizar a um projecto de democratização da administração, o novo papel da administração central, a criação de serviços regionais e o reconhecimento da autonomia da escola assim o exigiam.

A quarta crise corresponde a uma crise de transformação e adaptação dos serviços da administração ao modelo descentralizado e aberto à participação social.

Essas crises dão lugar a ciclos de desenvolvimento que o quadro seguinte apresenta:

QUADRO N.º 6.2 CICLOS E FASES DE DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL DO ME

1.º CICLO – Fundação	<ul style="list-style-type: none"> 1.ª Fase (1870-1913) de arranque e criação 2.ª Fase (1913-1971) fase de crescimento que satisfaz as necessidades imediatas sem plano estratégico
2º CICLO – Consolidação e desenvolvimento de um modelo centralizado	<ul style="list-style-type: none"> 1.ª Fase (1971-1974) consolidação e reforço de um modelo centralizado para fazer face à reforma e a um previsível aumento de escolaridade 2.ª Fase (1974-1986) necessidade de desconcentração geográfica de um modelo orgânico centralizado que se mantém apesar de novos princípios orientadores de sentido descentralizador introduzidos na Constituição de 1976
3.º CICLO – Desenvolvimento participado	<ul style="list-style-type: none"> 1.ª Fase (1987-1989) adaptação tímida à descentralização, sem consequências organizacionais imediatas 2.ª Fase (1989/1993) fase de reestruturação da administração central e das escolas 3.ª Fase 1993 nova adaptação da administração de racionalização e compressão de estruturas para o desempenho de novas funções

3. LEITURA SOCIO-POLÍTICA DA IMPORTÂNCIA DOS CONTEXTOS

3.1. A racionalidade das reformas

De facto, as reformas estruturais da 2.ª metade do século XX assumem, no quadro geral de evolução do modelo tradicional de administração do sistema, uma importância particularmente significativa pelo papel instrumental que são chamadas a desempenhar nas reformas do ensino a que estão associadas e pelas mudanças que induzem na cultura administrativa e organizacional do sistema.

A reforma de 1971 representa em si e por si uma viragem na concepção da administração central que com ela se valoriza e reorganiza, clarificando funções e harmonizando procedimentos em ordem a um forte estímulo para a acção.

A reforma de 1986/93 representa a ruptura desse modelo tradicional de centralismo burocrático, preconizando a redução da intervenção da administração na gestão da educação a favor da participação efectiva da comunidade educativa e da sociedade civil, em torno da escola que elege como centro estratégico de referência e acção.

Sustentando teses contrárias para atingir aparentemente os mesmos objectivos - democratização do ensino, desburocratização e modernização dos serviços - as duas reformas distinguem-se, no entanto, pelos princípios organizativos que advogam, pelo modelo que preconizam e pelas estruturas que estabelecem.

Os princípios de centralização *versus* descentralização/desconcentração e autonomia, o modelo de funcionamento burocrático fechado sobre si próprio *versus* um modelo de funcionamento democrático e consequentemente aberto à participação, as estruturas rígidas e estandardizadas *versus* a flexibilidade e adaptatividade organizacional mostram a oposição de racionalidades que caracteriza estas reformas.

No fundo estão em confronto duas visões da administração e gestão educativas: uma visão estática, presente na reforma de 1971, que se expressa num quadro legal prescritivo, monolítico e uniformizador, ordenado em função das melhores soluções (taylorista - *the one best way*) e concebido à margem da escola e das comunidades, cuja participação ignora e que a todos se aplica de forma igual e universal sem ter em conta a diversidade de situações e de condições.

E uma visão dinâmica que articula e integra vários subsistemas (administração, escola, comunidade), presente na reforma de 1986/93, pela definição de um quadro legal orientador de aplicação genérica e universal, mas a partir do qual é possível a configuração e dedução de modelos, cujo equilíbrio de funcionamento assenta na articulação dinâmica de dois pólos – a administração central por um lado e a escola e a comunidade por outro.

É compreensível, neste contexto, que a reforma de 1971 escolha, como vector principal de actuação, as estruturas e os quadros de pessoal e reagrupe unidades orgânicas, segundo um critério de especialidades e de funções em torno de uma administração que tudo decide e gere, enquanto que, pelo contrário, a reforma de 1986/93 proceda a novas combinações estruturais, repensadas em função de uma orientação que valoriza a descentralização técnica e a coordenação participada.

No novo quadro emerge a tendência para a horizontalização dos serviços, entendida não só no facto de o mesmo serviço se ocupar de vários assuntos³⁹ e num processo de funcionamento integrado, isto é, na criação de um quadro de funcionamento, comportando elementos de decisão com origem nos diferentes sectores da administração, mas também provenientes de outros departamentos e organismos, independentemente da tutela pertencer

³⁹ É o caso das direcções regionais de educação que coordenam todas as valências do sistema, assumindo competências de natureza pedagógica, administrativa e financeira, no que se refere à educação pré-escolar à educação extra escolar bem como à educação escolar ou da fusão de serviços ou direcções gerais de que é exemplo o DEPGF

ou não à administração central, local ou não governamental, como é o caso da participação dos municípios, das associações de pais ou de representantes dos interesses socio-culturais.

Nestas condições, os parâmetros de concepção do modelo tais como: o controlo sobre os processos de decisão, os mecanismos de coordenação, a rede de coordenação e as estruturas funcionais registam diferenças de funcionamento.

Ao controlo total sobre processos de decisão, que é apanágio do modelo dos anos 70, sucede-se um controlo parcial, a partir dos anos 80, em resultado do crescimento do sistema e dos processos de desconcentração de serviços e funções: da descentralização para as autarquias e para as regiões autónomas e da introdução na cultura da decisão política em Educação de processos de decisão participada em matérias fundamentais como o caso de decisão do estatuto da carreira docente dos professores dos ensinos básico e secundário, de que demos conta em trabalho de investigação anterior⁴⁰.

Os mecanismos de coordenação interrompem a rigidez da cadeia hierárquica e vertical com a participação de órgãos de consulta e de parceiros privilegiados, dando lugar a um funcionamento mais flexível.

A rede de comunicação, centralizada e interna, perde o carácter eminentemente fechado e tende para a colaboração externa.

As estruturas matriciais alteram-se no tamanho e no modelo padronizado de funcionamento: a estrutura hierárquica tradicionalmente constituída por agrupamentos departamentais de carácter estável dão lugar a uma estrutura funcional que comporta unidades estruturais permanentes e estruturas temporárias, grupos de trabalho ou de missão criados para realizar uma tarefa particular e que se dissolvem quando a tarefa estiver cumprida⁴¹.

A nova configuração não sacrifica, porém, o princípio da unidade de comando, visto que a equipe governativa (secretário de estado da tutela) assume a coordenação. Mas a par das

⁴⁰ Ramos, C. Castro (1995). *A Decisão Política em Educação – Análise estratégica da mudança de modelos decisoriais em Administração Pública*. Neste caso assiste-se à construção conjunta de uma decisão.

⁴¹ Galbraith (1973) e Mintzberg (1994) identificam nos modelos de gestão de empresas estruturas desta natureza. Segundo Galbraith citado por Mintzberg (1994:158), trata-se de um *patchwork* temporário sobre a estrutura principal para fazer curto circuito nas comunicações em períodos de incerteza mais alta.

No caso da educação estes grupos tomam a forma de projectos ou programas inter-ministeriais de acção como o PIPSE ou do Projecto Vida ou observatórios como o PEPT (Programa de Educação para todos), mas podem ser ainda grupos de trabalho para preparar a decisão política, como o grupo interministerial de negociação do Estatuto da Carreira Docente ou como o grupo de transferência de competências para as autarquias. Estes procedimentos são uma forma de responder à incerteza e à complexidade.

estruturas de funcionamento permanente com interdependências mais ou menos estáveis, surge uma forma mutante que se caracteriza pela coexistência de estruturas permanentes e não permanentes de funcionamento limitado.

Em linhas gerais, sobressaem, como traços dominantes da evolução do modelo, a reorientação do sentido centralizador de concepção, planificação e execução das políticas e medidas educativas que encontravam suporte numa estrutura rígida e constrangedora para uma orientação de sentido inverso que se traduz na intenção de devolução de poderes à escola e à sociedade e numa descompressão de serviços e de estruturas.

Esta mudança corresponde a um novo pensamento político sobre o papel do Estado e da sociedade e sobre as relações desta com a Educação que a análise contextualizada das duas reformas permite compreender melhor.

3.2. Da democratização do ensino à democratização da administração

Retomando o que atrás ficou dito a propósito dos conceitos de desburocratização, modernização e democratização do ensino, assumidos como objectivos a atingir em ambas as reformas, importa agora acrescentar que a sua formulação é condicionada por diferentes contextos políticos económicos e sociais que influenciam uma certa visão do mundo e do homem, uma certa filosofia da sociedade e do Estado.

3.2.1. O contexto de desenvolvimento reformista dos anos 70 e o contexto democrático

No contexto não democrático do começo dos anos 70, a evolução do regime adopta a filosofia política de que o Estado⁴² deveria ser um dinamizador permanente da sociedade de modo a assegurar ao conjunto dos cidadãos, sob a égide do interesse geral, um progresso harmonioso *na ordem moral, no plano cultural e num fácil acesso à educação*.

No âmbito do regime surge uma corrente de pensamento desenvolvimentista que faz a apologia do progresso, da expansão e diversificação, da modernização e exploração

⁴² A este estado Marcello Caetano (1974:127) chamou estado social pelas seguintes razões: *Porque agia dentro de uma Constituição que sempre procurei respeitar, e por convicção própria, mantive, portanto, o Estado Corporativo. Mas, lancei, poucos dias depois de tomar posse do governo, a fórmula do Estado Social a fim de acentuar o conteúdo da política que me propunha seguir*” para distinguir de estado de direito.

Para Marcello Caetano (1974:129) o estado social cumpre a obrigação com os cidadãos, traduzida em benefícios, que assegurem certa igualdade de bens, diminuindo as distâncias de distribuição da riqueza e, por essa razão, deve intervir fortemente na vida social para corrigir as injustiças de repartição de rendimentos.

agrícola, da “liberalização política”, das reformas sociais e educativas e da abertura à Europa e, nesta ordem de ideias, o sistema de ensino podia realizar os objectivos da formação e qualificação da população activa, que o projecto político nacional de Marcello Caetano visava com a reforma do ensino.

A democratização do ensino insere-se deste modo numa estratégia reformista de desenvolvimento, não se revendo num processo global de democratização do sistema político e social. A necessidade de atacar o problema educativo já se impunha à atenção dos governantes quer eles quisessem ou não⁴³ como refere o próprio Marcello Caetano (1974: 148-165), visto que as dificuldades se amontoavam em resultado de três causas principais na óptica daquele governante:

- a) A explosão escolar fruto da melhoria do nível de vida das populações;
- b) A aspiração mais generalizada e insistente de obter a promoção social mediante a posse de diplomas de cursos;
- c) A entrada em força do sexo feminino em todas as escolas e profissões, com o desaparecimento da tradicional vocação doméstica da mulher que ocorre nos anos 60.

Mas a fórmula “democratização do ensino”, introduzida pela primeira vez no discurso político pelo almirante Américo Thomaz⁴⁴ suscitou contraditoriamente, reservas e esperanças na sociedade portuguesa. É que significava apenas, à luz dos princípios de justiça social, um direito de igualdade de acesso de todos os cidadãos a todos os níveis de educação e de cultura, independentemente das condições socio-económicas.

A este propósito o Ministro da Educação Galvão Telles (1968) esclarece até que evitou utilizar a expressão “porque *desviada embora do seu genuíno significado por um abuso de palavras* ao tempo frequentes *tinha uma tendenciosa significação política*.”

Referia-se naturalmente ao que ele considerava uma visão, que do seu ponto de vista demagogicamente desprezava o conceito de selecção, como se este, mantido dentro dos limites do razoável pudesse realmente dispensar-se.

Sobre esta questão, o deputado Almeida Garrett no debate da Assembleia Nacional afirmava “ *Deixo de lado a frase da “democratização “que porventura pode ter no*

⁴³ O relatório do Projecto Regional do Mediterrâneo viera criar uma consciência pública da importância das políticas de ensino numa estratégia de desenvolvimento global e, como sabemos, o Ministro da Educação Galvão Telles tinha concluído o estudo de um plano global de reforma de ensino.

⁴⁴ Discurso na sessão solene de abertura da X Legislatura. In: Diário das Sessões, n.º 3 de 2 de Dezembro de 1969, p.22.

pensamento de algumas pessoas uma implicação política, mas suponho que no espírito da reforma corresponda, pura e simplesmente, à generalização das oportunidades, a todos os graus de ensino.

Nesta situação e dando portanto esta interpretação ao termo, para deixar de fora toda e qualquer interpretação pessoal, que poderia ser embaraçante para a discussão do problema que preocupa a Câmara e o País”, o deputado questionava depois o orador sobre se este punha o problema exclusivamente no campo das opções que a reforma fazia quanto à forma de selecção principalmente no ensino superior, isto é, se a questão era uma questão de método ou de princípios⁴⁵.

O discurso político, gerado em torno do parecer n.º 50/X da Câmara Corporativa sobre a proposta de Lei n.º 25/X (Lei de Bases da Educação), revela nas vozes do governo, da Câmara Corporativa e dos debates da Assembleia Nacional que o conceito e os preconceitos que a expressão democratização do ensino suscita se torna numa questão-chave da reforma e mostra ainda que esta matéria é, ao mesmo tempo, uma questão política, mas também um problema político.

Na proposta de lei, a voz do governo pretende consagrar na estrutura educacional os princípios humanísticos e a vocação comunitária do estado social corporativo reconhecedor dos direitos dos cidadãos, considerados em si mesmo como elementos de uma comunidade integrada.

O indivíduo é o princípio e o fim do sistema e, por essa razão, a proposta tem a preocupação de explicitar que a Educação não deve subordinar-se directamente às exigências do desenvolvimento económico.

A reacção da Câmara Corporativa e dos deputados ao teor da proposta tida como justa no entender de todos, necessária no entender de muitos (não obstante de uma forma ou de outra se colocarem reservas para afastar o que consideram perigos para o interesse nacional ou para o pensamento ideológico dominante), insuficiente para aqueles, poucos, que defendem que esta medida para ser consequente deve ser acompanhada da democracia económica e social, permite-nos apreender as diferentes interpretações do conceito, a partir das intervenções.

No conjunto daqueles que sustentam um conceito amplo de democratização está Pinto Machado. Com base na fundamentação de que na prática existiam dois sistemas, paralelos e independentes a que correspondem duas dignidades de ensino e duas metas sociais, argumenta com duas metáforas: a da auto-estrada e a do caminho térreo. A auto estrada Liceu -

⁴⁵ Debates na Assembleia Nacional sobre a Lei n.º 25/X. In: A Reforma do Sistema Educativo p.260.

Universidade conduz ao posto de comando da sociedade e o caminho térreo conduz às posições subordinadas. Nestas condições, conclui que o ingresso nestes dois sistemas não depende das capacidades reais dos estudantes, mas sim de condicionamentos socio-económicos, com grave ofensa dos direitos das pessoas e forte prejuízo do interesse nacional.

No mesmo sentido, o deputado Aguiar e Silva atribui à expressão democratização do ensino três significados: igualdade de acesso, gestão democrática da escola e, mais particularmente, da universidade⁴⁶ e conteúdo democrático do próprio ensino num contexto de amplas reformas sociais e invoca a favor da sua posição os estudos de Bourdieu e Passeron para dizer que o problema da democratização do ensino só restritamente pertence ao sistema educativo e de modo particular à universidade.

A escola, segundo os sociólogos citados, actua normalmente como reprodutora do sistema social, como meio de manutenção do estatuto social dos “herdeiros” e, nessa base, consideravam ilusório admitir que os meios de acção social escolar por poderosos que fossem não poderiam alterar substancialmente as desigualdade, impostas pelos mecanismos do sistema económico e social.

Socorrendo-se de outras referências culturais, o deputado Nicolau Martins Nunes acentua na sua intervenção no debate, a necessidade de afastar reservas e perigos, citando Lincoln e afirmando que *Portugal não poderá subsistir conservando uma parte culta e outra inculta, isto é com uma elite que goza dos benefícios da educação servida por uma enorme massa que vive na mais perfeita obscuridade.*

Porém, as posições mais conservadoras têm uma visão mais estreita da democratização do ensino que consideram como uma primeira condição de desenvolvimento e de preparação do indivíduo para entrar no ciclo de produção de bens e serviços⁴⁷, de mobilidade social

⁴⁶ “Exige-se que a gestão da Universidade apresente uma base e um processo democráticos, realizando-se por meio de órgãos colegiais, constituídos por representantes eleitos de todos os grupos em confronto.

...” Noutra perspectiva da democratização da universidade pode efectivar-se mediante a instituição de um poder dual cuja estrutura de funcionamento Lenine descreveu : ao lado da autoridade dos catedráticos (equivalente na *práxis* revolucionária estudantil, ao governo burguês de Lenine), constitui-se uma autoridade estudantil (equivalente ao governo dos soviets na doutrina leninista), dotada pelo menos do poder de veto e dispondo portanto da capacidade de controlar todas as decisões da universidade (Debates na Assembleia Nacional sobre a proposta da Lei n.º 25/X. In: A Reforma do Sistema Educativo, p.379.

⁴⁷ No transito da sociedade agrária artesanal de ontem, para uma sociedade tipo industrial de hoje, a Nação sentiu os efeitos das grandes transformações em marcha e começou a pedir “por actos e por palavras, por sugestões e atitudes, mais educação e melhor educação” afirmava o deputado Oliveira Ramos, p.419.

necessária a uma estratégia de adequação de Portugal instituído em estado social, e que, para os mais radicais, não resulta necessariamente de uma conquista da democracia .

Entre estes situa-se a tomada de posição do deputado Moura Ramos que evidencia como o passado pode pesar mais do que o presente na interpretação do conceito como estas afirmações exprimem de forma eloquente:

” Facilitar a quem quer que seja a possibilidade de se valorizar pelo ensino é questão unanimemente aceite e deveras preocupante para governantes e governados e não será descabido que a louvável intenção de oferecer oportunidade a todos os que sem distinção da sua origem social, mostram aptidão para melhor servirem a comunidade nos seus quadros não é de forma alguma uma conquista das democracias.

A História diz que a Igreja e a realeza protegeram em todos os tempos muitos entre os melhores de forma a que tais oportunidades nunca tivessem deixado de ser aproveitadas.

As estatísticas dizem que as classes humildes dos pequenos funcionários e artesãos sempre deram grande contingente para a frequência da universidade.

... democratizar o ensino é o mesmo que dar a qualquer cidadão o direito de ser doutor e acrescenta que mais não é do que entender que qualquer burro tem direito a ser cavalo⁴⁸.

Esta intervenção inscreve-se na corrente de opinião, expressa no debate que via com reserva a possível massificação do ensino superior e a perda de qualidade, visto que na leitura que faziam da essência da mentalidade da democracia o que interessava era o número e não a qualidade⁴⁹.

3.2.2. Contextos sócio-culturais e participação: Da auscultação social como recurso à negociação político-partidária como método

As intervenções no debate sobre a Reforma da Educação de 1973, que a título exemplificativo citámos para ilustrar a interpretação do conceito de democratização do ensino, espelham concepções do homem e da sociedade e códigos culturais e de referência do pensamento político português, no período que antecede a revolução de 25 de Abril de 1974.

Tinha-se consciência de que, no cerne da questão, estava a ideia de que a sociedade portuguesa tradicional for a, ao longo dos anos, dirigida sem grandes sobressaltos por elites que detinham o poder, a riqueza e a cultura, servida por uma maioria da população com

⁴⁸ Debates na Assembleia Nacional sobre a proposta de Lei n.º25/X In a Reforma do Sistema Educativo, p.251.

⁴⁹ O problema que então se levantava era o facto de a reforma afectar *a universidade como escola de elites e como cidadela cultural científica.*

participação muito limitada na vida política e social e que, no contexto nacional e europeu, não era possível aceitar como ideal de sobrevivência esse modelo de sociedade.

Essa seria uma razão, entre outras, para a classe política procurar para Portugal um caminho de evolução e progresso⁵⁰ no respeito pelos princípios da Constituição Política de 1933 como marco essencial da realização segura do estado social corporativo.

O sistema educativo, como subsistema do sistema político, social e económico, reflectia nas suas estruturas, no seu funcionamento e na sua teleologia, as leis do sistema geral do país. O interclassismo social da proposta de Veiga Simão estava assim ligado à ideia de homem e a um ideal de Nação, influenciado pelos valores nacionais e por valores cristãos, tendo como referentes a doutrina social da Igreja e o pensamento de autores que interpretavam o magistério social dos pontífices⁵¹ no respeito pela ordem suprema: Deus, Pátria, Família, (pessoa, moral, justiça, direito).

A filosofia da educação assente na própria personalidade humana justifica o aparecimento de um direito do homem interpretado como um direito da pessoa e como um direito social.

Rejeita a chamada concepção totalitária do estado, reconhece a liberdade de ensino, permitindo a existência de escolas particulares, confessionais ou não, em estrutura paralela às escolas oficiais, isto é, não se coaduna com o monopólio do estado reclamado pelos estados socialistas e comunistas.

A formação integral da pessoa humana cabe em primeiro lugar à família coadjuvada pelos educadores que escolher e ao estado, como representante da sociedade civil, cabe

⁵⁰ A fórmula renovação na continuidade era o lema do governo de Marcello Caetano (1968:47), mas como o próprio explica “...alguns dos meus amigos da chamada ala liberal preferiam dizer evolução na continuidade com a intenção de que o sistema político fosse mudando em sentido mais democrático. De qualquer modo aceitava-se a ideia de que o novo governo vinha na continuação de certo regime, tomando esta palavra no sentido de uma ordem constitucional e que era dentro desse regime e com os meios jurídicos por ele proporcionados que se havia de operar qualquer transformação”.

⁵¹ As encíclicas de João XXII *Pacem in Terris*, a radiomensagem de Pio XII são, por exemplo, citadas a par de Emmanuel Mounier e de Teilhard de Chardin.

O projecto de lei respeitava aliás as directrizes muito genéricas, contidas na Constituição Política e na Concordata com a Santa Sé, seguindo na linha de continuidade do projecto de Galvão Telles, o princípio da subordinação da educação nacional à moral e às doutrinas cristãs, o princípio de formação integral, o princípio de importância decisiva da educação para o progresso social e económico, o princípio da concessão às estruturas educacionais dos meios necessários para poderem desempenhar cabalmente a sua função, o princípio do acesso aos bens da cultura independentemente da condição social e económica, o princípio da colaboração entre a família e a escola, apenas para citar a título de exemplo e de comparação posterior alguns princípios enunciados postos em evidência por Galvão Telles (1968) na obra citada.

promover e ordenar o necessário para o bem comum, segundo o princípio fundamental de subsidiariedade, a satisfação do direito de todos no acesso à educação e à cultura e reconhece o papel importante da Igreja.

É neste contexto de conflito de tensões entre o desejo de mudar o modelo político e a vontade de conservar os valores nacionais tradicionais, iluminados embora pela luz mais viva de certas intervenções públicas nos debates na Assembleia Nacional e num regime em que uma organização cívica sob o nome de União Nacional agregava os portugueses de qualquer partido ou cor política, desde que aceitassem desistir da sua ideologia para colaborar na obra comum de salvação nacional, em que a reforma do ensino representa um espécie de pacto do regime⁵².

É que na sua génese, esta lei não deixa de ser diferente, quanto aos usos vigentes na decisão política ao promover a participação social, se bem que de forma excepcional e singular.

Se estabelecermos a comparação, a metodologia até então seguida no processo de decisão política e a metodologia utilizada na reforma de 1973, somos levados a concluir que a reforma de 1973 representa um progresso.

Na realidade, enquanto na longa preparação (cinco anos) do projecto de Estatuto da Educação Nacional, o governo realizara os trabalhos preparatórios, chamando individualidades qualificadas para dar o seu concurso nas várias etapas de elaboração do projecto num círculo restrito do Ministério da Educação e dos meios académicos, a proposta de lei de 1973, concebida pelos serviços especializados do Ministério da Educação, foi objecto de um período de discussão pública e acolheu no projecto de lei as sugestões e críticas julgadas pertinentes.

Seguiu-se depois a audição da Câmara Corporativa, o estudo da Comissão Parlamentar de Educação e a apreciação e votação da Assembleia Nacional.

Esta reforma acontece, porém, num tempo e num contexto social, político e económico difícil.

A afirmação do princípio de autonomia progressiva relativamente às colónias exigia a continuação da guerra colonial. Assistia-se a uma forte corrente de emigração para a Europa e agitação social que começa nos meios estudantis das universidades de Coimbra e de Lisboa

⁵² Ao redor dos anos 60, o xadrez político começara a modificar-se. No quadro das forças políticas a causa monárquica e a oposição republicana formada por velhos liberais fiéis aos princípios da 1.ª República tinham-se reduzido com o tempo, mas, como refere Marcello Caetano, um certo número de católicos entrara em oposição aberta ao governo de Salazar e ao regime. No quadro da esquerda formara-se o movimento de Acção Socialista e o caso mais sério era o partido comunista que na clandestinidade desde 1926, lutava incansavelmente primeiro contra a Ditadura militar, e contra o Estado Novo depois.

e se estende a outros segmentos da sociedade (bancários, têxteis) exigindo novas condições de vida e de trabalho para que todos os indivíduos tenham o direito, os meios, a motivação e a oportunidade de receberem com aproveitamento o ensino de todos os níveis de ensino.

Situação que não ocorre em 1986. Com efeito, a reforma de 1986/93 gera-se num contexto político e social mais favorável.

Portugal já não se encontra numa posição de isolamento internacional e aderira à União Europeia. O período revolucionário e de agitação social entrara há quase uma década na fase de normalização.

A revisão da Constituição de 1982 extinguiu o Conselho da Revolução e consagrara a democracia política.

A democratização do ensino adquirira *de jure* e *de facto* uma nova dimensão representativa no que se refere à gestão dos estabelecimentos de ensino, consagrando modelos de funcionamento com órgãos colectivos eleitos democraticamente pelos seus pares⁵³ e reconhecendo parceiros educativos e a autonomia da universidade (científica pedagógica e administrativa).

A conflitualidade política exercia-se num quadro de pluralismo ideológico e partidário em que foi possível a formação de um pacto ideológico⁵⁴ sobre o modelo da Lei de Bases do Sistema Educativo no seio dos partidos com assento na Assembleia da República.

Sobre este assunto, Ambrósio (1998) refere que a decisão política em Educação, por motivos da conjuntura, passa a assentar na negociação democrática político-partidária e chama a este período de parlamentarização da decisão política, assentando nos pressupostos a seguir enunciados:

- a) É possível fixar para a Educação objectivos, metas e traçar estratégias a partir de quadros ideológicos políticos partidários;*
- b) A partir destes quadros é possível fazer a regulação entre vários cenários tecnicamente resultantes de estudos de planeamento e de previsão que passariam assim a ter um efeito de mediação entre a análise da realidade e a decisão política;*

⁵³ Note-se que este era um dos traços reclamados pelo deputado A. Garrett como uma dimensão necessária da democracia.

Nos estabelecimentos dos Ensinos Básico e Secundário, o modelo de gestão democrática estava generalizado e tinha já dez anos de funcionamento.

⁵⁴ Se a Lei de Bases de 1973 com o debate público foi um pacto de regime, a LBSE de 1986 foi, no mesmo sentido, o resultado de um pacto ideológico-partidário, visto que é o resultado de um acordo entre os partidos com assento na Assembleia da República sobre os princípios que devem reger a Educação.

- c) O sistema educativo adquire um lugar central na definição de projectos sociais e daí a forte preponderância de quadros ideológicos;*
- d) O sistema escolar evolui por efeito dos seus actores e não tanto por voluntarismo estatal;*
- e) Os actores educativos reconhecem-se enquanto actores políticos, como por exemplo: os sindicatos de professores, a igreja, as associações de pais, que participaram na negociação política através de representantes nomeados para o efeito (Ambrósio, 1998:16).*

Este contexto cultural e praxeológico ajuda a compreender o facto do processo da Lei de Bases de 1986 se apresentar como um modelo político globalmente avançado, definido num novo quadro de formulação e metodologia de decisão política.

Os trabalhos preparatórios foram, como na reforma de 1973, precedidos de várias iniciativas a partir de 1980, envolvendo o debate e a informação públicas.

O Ministério da Educação e Ciência, no propósito de promover uma ampla discussão pública, organizou uma publicação contendo o texto de proposta de lei, distribuída por todos os ministérios e estabelecimentos de ensino de todos os graus, sindicatos de professores, pelos órgãos representativos das assembleias de pais, pelas autarquias e ainda pelas instituições, empresas e individualidades que manifestaram interesse pelo seu conhecimento⁵⁵.

A metodologia seguida pelo Ministério da Educação no prometido debate público pelo programa do VI Governo Constitucional foi, no entanto, criticada nos órgãos de informação que se fazem eco das posições assumidas pelos sindicatos de professores e pelo secretariado nacional das associações de pais.

Ambos pretendiam ter sido ouvidos antes da conclusão da proposta de lei e criticaram o governo por ter pedido à Assembleia da República que atribuísse à referida proposta o grau de prioridade e de urgência e que ainda nos termos da a) do art.º 245 do regimento da Assembleia da República fosse concedida dispensa de exame na comissão, o que na sua opinião encurtava a possibilidade de debate público.

O pedido do governo não impediu, porém, o debate e a apresentação de pareceres e críticas (num período que foi alargado até 15 de Agosto), compilados pelo MEC e enviados à Comissão de Educação da Assembleia da República para apreciação e análise.

Por todo o país e em várias sedes, instituições escolares, profissionais, partidárias etc. as questões da educação e do ensino foram discutidas com a participação de diferentes sectores sociais.

⁵⁵ MEC (1981:7) Pareceres, comentários e críticas sobre a proposta de Lei de Bases do Sistema Educativo

A discussão na Assembleia da República não se centrou num projecto do governo, mas em cinco projectos debatidos em sessões da subcomissão da comissão parlamentar de educação antes do debate e votação em plenário.

Trata-se de um processo cuja metodologia não se limita apenas a um processo de audição e compatibilização posterior de sugestões, críticas e pareceres sobre um projecto elaborado pelo governo, mas de um processo que procede a uma concertação política entre várias propostas, utilizando, na fase de construção do projecto, o diálogo, a discussão e a negociação, tomando como referência princípios constitucionalmente consagrados.

Na nova ordem consagram-se entre outros direitos: o direito à educação e à cultura; a democratização do ensino traduzida numa justa e efectiva igualdade de oportunidade no acesso e sucesso escolares; o impedimento para o Estado de programar a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas ou ideológicas, estéticas, políticas ou religiosas⁵⁶ e um modelo de cidadão livre, responsável, autónomo, solidário, possuidor de um espírito democrático e pluralista, respeitador dos outros, das suas ideias e das culturas, aberto ao diálogo e à livre troca de opinião.

No plano axiológico significa que uma nova hierarquia de valores para a sociedade portuguesa, associada ao contexto democrático, informa e dá sentido à vida nacional e ao ordenamento jurídico do estado português.

A sociedade civil, na medida em que se valoriza a dimensão participativa do conceito de democratização, retoma a dignidade de promover a Educação como sujeito que até ao século XVIII usufruía.

São estes contextos que tornam possíveis alguns aspectos inovadores de mudança na democratização da administração que desenvolveremos nos capítulos seguintes.

⁵⁶ Mas como assinala Lemos Pires (1987) é um paradoxo e uma contradição quer com o preceituado constitucional quer com outras afirmações produzidas na lei que representam um conjunto de directrizes filosóficas, políticas e até religiosas (não confessionalidade do ensino público).

CONCLUSÃO

Concluímos da leitura histórico-administrativa que as duas grandes reformas estruturais (1971 e 1989-1993) definiram dois modelos de regulação da administração do sistema escolar.

Desde a criação do Ministério da Educação, da monarquia à república, durante o Estado Novo e no regime democrático até 1987, a administração do sistema escolar regeu-se por um modelo de matriz centralizadora e burocrática, privilegiando na organização a hierarquia e a longa cadeia decisional e a racionalidade legal e descendente das normas.

A consolidação desse modelo operou-se pela reforma da Administração em 1971 e permaneceu no ordenamento jurídico do ME até à criação dos serviços regionais (direcções regionais de educação) pelo DL n.º 3/87.

A Reforma de 1989 e a reestruturação orgânica de 1993 introduziram uma ruptura com o referido modelo tradicional no plano dos princípios ordenadores e ao nível organizacional de estruturação de órgãos e serviços.

À visão iluminista e tecnocrática que determinara a configuração de um modelo para funcionar em circuito fechado, a reforma de 1989 sobrepõe os princípios de descentralização e desconcentração e de participação da sociedade civil organizada.

No plano organizacional, esta mudança de perspectiva dá lugar à criação de serviços desconcentrados regionalmente e à flexibilização de estruturas com a diminuição da cadeia hierárquica e a redução de unidades estruturais, distinguindo-se entre funções de concepção, coordenação e controlo atribuídas à administração central e funções executivas da competência da administração regional. Estruturas de participação independentes do ME (o Conselho Nacional de Educação) ou unidades de base do sistema (conselho de escola) permitem a abertura da Administração à participação e à comunidade envolvente.

Concluímos, da leitura da importância dos contextos socio-políticos, que as reformas reflectem na sua génese, desenvolvimento e objectivos, as condicionantes políticas e sociais da época e dos regimes políticos (não democrático e democrático).

A reforma de 1971 corresponde a um acto administrativo do governo para cumprir um objectivo político: reformar a administração central para fazer a Reforma do Ensino e, seguindo os cânones do regime, só ao Governo disse respeito.

Inscrivia-se no projecto de modernização do Estado de desenvolvimento reformista para o qual se exigia um crescimento e melhoria dos níveis de qualificação profissional e o aumento dos níveis de escolaridade.

A reforma da Administração de 1989 faz parte da Reforma Educativa, é uma vertente desta, a par da reforma curricular do ensino. Os parâmetros gerais de referência que a informam (princípios organizativos e níveis de administração) foram democraticamente consensualizados na discussão e aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo da responsabilidade da Assembleia da República.

O seu desenvolvimento organizacional e estrutural inscreve-se na filosofia do regime democrático e no objectivo de democratização da Administração, valorizando a aproximação da administração dos cidadãos pela importância atribuída aos níveis regionais e locais de administração.

CAPÍTULO VII

**MODELOS DE ORDENAMENTO JURÍDICO E DE REGULAÇÃO:
LEITURA CRÍTICA DA INOVAÇÃO E MUDANÇA**

CAPÍTULO VII

MODELOS DE ORDENAMENTO JURÍDICO E DE REGULAÇÃO: LEITURA CRÍTICA DA INOVAÇÃO E MUDANÇA

INTRODUÇÃO

Descobrir a inovação e mudança num sistema tão complexo e pesado como o Sistema Educativo Português é pretender saber se estas correspondem a meras alterações dentro de um modelo invariante, ou pelo contrário, se se está perante uma modificação do próprio modelo.

Admitindo, com Brénot e Tuvée, (1996:4), que a mudança só pode ser efectivamente definida e medida entre um ponto de partida e um ponto de chegada temporário, tomaremos como referência de partida a reforma estrutural de 1971 e como ponto de chegada a Reforma Educativa iniciada, em 1989, pelo XI Governo Constitucional.

Segundo Rocher (1972), mudança é toda a transformação observável no tempo, que afecta duma maneira não provisória ou efêmera a estrutura ou o funcionamento da organização e modifica o curso da sua história.

Neste sentido, propomo-nos analisar a mudança de objecto e de estado que a reforma da Administração do sistema escolar introduziu, ou seja, identificar as alterações organizacionais e funcionais e verificar até que ponto essas alterações se concretizaram, provocando uma alteração quantitativa do seu funcionamento.

É necessário dizer que, quando tentamos definir o que muda, quer seja uma mudança de posição ou de objecto (princípios organizativos e estrutura), quer seja uma mudança de estado (mudança qualitativa de funcionamento), se constata também o que não muda e daí a necessidade de clarificar o que se entende por *mudança e invariância*.

Consideraremos mudança tudo o que afecta a própria estrutura do modelo de regulação do sistema, tudo o que ameaça a invariância da formação socio-organizativa do ME e entenderemos como invariância todo o fenómeno que manifesta a manutenção e a reprodução dessa formação (Barel, 1973).

Contudo esta opção não se faz sem dificuldade, não só porque o tema da mudança é uma questão central nas Ciências Sociais sobre a qual existem várias teorias explicativas, implicando uma criteriosa e adequada definição da perspectiva teórica de abordagem, mas também, porque vários autores (Olsen, 1991; Soysal & Strang, 1989; Lima, 1998), que estudaram a mudança em Educação, têm suscitado a questão de que a análise dos fenómenos

de mudança ao nível de quadros e modelos legalmente definidos não é por si só condição suficiente para compreender e definir a mudança efectiva, visto que os resultados da investigação têm revelado, em vários casos, uma distância entre esses modelos e a prática.

É para obviar essa dificuldade que nos propomos analisar a mudança no que se refere ao modelo legalmente definido e à praxeologia que dela decorreu.

Assim, se nos capítulos anteriores, a perspectiva diacrónica da evolução das estruturas traçada nos diferentes contextos políticos sociais e administrativos, nos permitiu concluir que a reforma de 1971 concretizou um modelo de regulação burocrática, neste capítulo procuraremos analisar se as mudanças de objecto e de estado da Reforma que se inicia em finais dos anos 80, determinaram um novo modelo de regulação.

Deste modo, na primeira parte deste capítulo, identificaremos os traços principais da inovação e mudança; na segunda parte, procuraremos compreender a realidade do funcionamento nos novos moldes, identificando os mecanismos que a Administração encontrou para responder adaptativamente à mudança.

A leitura interpretativa do novo quadro de regulação do sistema escolar é orientada, tendo presente os quadros teóricos da burocracia e da regulação social, à luz dos quais se analisou um *corpus* normativo e documental, constituído pelos diplomas instituintes da Reforma (Lei de Bases do Sistema Educativo e leis orgânicas do Ministério da Educação), pela intencionalidade política contida nos discursos dos ministros que a operacionalizaram ou por relatórios técnicos, produzidos pela Administração Central, focando aspectos da sua execução.

Situaremos a procura de aspectos fundamentais e estruturais do modelo nos seguintes campos:

- a)** Sistema organizativo;
- b)** Perfil funcional dos serviços centrais;
- c)** Formas de relação institucional e social da Administração.

1. AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO NO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Em 1979, a organização unitária de um sistema administrado e gerido a partir da 5 de Outubro para o todo nacional fragmentou-se com os processos de desconcentração/descentralização e autonomia regional e com a transferência de responsabilidades para os serviços regionais do ME, para as autarquias e para os governos regionais, na dependência hierárquica dos quais passaram a funcionar os serviços de Educação.

Embora a definição da política nacional de Educação e Ensino, os princípios gerais, a organização geral, as modalidades de ensino, a formação profissional dos docentes o modelo de administração e gestão dos estabelecimentos de ensino, como já referimos em capítulo anterior, sejam atribuições do Estado na tutela do Ministério da Educação, a gestão do sistema é partilhada pela periferia.

É que, no plano da execução das políticas educativas a partir de 1979, constituíram-se três pólos de administração e gestão do sistema: a Administração Central, que superintende no Continente e as Secretarias Regionais de Educação das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com superintendência nos respectivos arquipélagos.

No plano nacional, o crescimento e desenvolvimento da administração escolar e o consequente aumento de volume e complexidade de tarefas determinaram também, por essa altura, a desconcentração das direcções gerais a nível dos distritos do continente (D.L. n.º 259-A/80) e, dez anos mais tarde, no quadro da Reforma Educativa com a publicação de leis orgânicas, a Administração Central reorganiza-se, desdobrando-se em serviços centrais e regionais.

Esta modificação teve como fundamento as orientações imprimidas por uma nova forma de organização política do Ministério da Educação no XI Governo Constitucional que, estrategicamente, abandonou a lógica de separação entre administração e pedagogia para a substituir por uma nova forma organizativa que separa a gestão corrente da inovação¹.

No plano funcional, distingue-se entre Administração e Gestão, estabelecendo entre ambas uma associação com os conceitos de conservação e mudança.

¹ O Ministro da Educação do XI Governo Constitucional afirmou-nos em entrevista o seguinte:

“Tradicionalmente, havia uma separação no Ministério da Educação, exactamente entre a Administração e a Pedagogia, nas Secretarias de Estado.

Chamaram-se várias coisas, mas normalmente havia uma Secretaria de Estado da Orientação Pedagógica e uma Secretaria de Estado da Administração Educativa. Foi justamente para suprir isso que, na altura em que tive ocasião de estruturar a minha pasta, como se recorda, inovei profundamente nas Secretarias de Estado: não tinha essa alternativa entre pedagogia e gestão” (E8, linhas 44-45).

A Administração² mantém-se como um nível superior do sistema de competência ministerial a quem cumpre garantir a unidade, reservando aos serviços centrais as funções de coordenação, concepção³ e avaliação, fragmentando o carácter indivisível e concentrado de uma gestão centralizada, pela atribuição de tarefas executivas aos serviços regionais.

A gestão do sistema deixa, assim, de se situar num único centro de poder (as direcções gerais do Ministério da Educação que articulavam directamente com as escolas) e transfere para direcções regionais, sediadas nos limites geográficos definidos para as Comissões de Coordenação Regionais, a tutela das diferentes delegações e extensões das ex-direcções gerais, e vastas atribuições executivas.

Ao nível municipal e em alguns casos supra-municipal funcionam serviços desconcentrados – os centros de área educativa (CAE) sob a tutela das direcções regionais, exercendo, tal como estas, funções nas diferentes valências do sistema.

Em síntese, o modelo centralizado conhece, a partir de 1979, processos de desconcentração, primeiro com a criação de delegações das direcções gerais em todos os distritos (desconcentração I) e depois para as “Regiões” com a criação das direcções regionais de educação (D.L. n.º 3/87) que designaremos por desconcentração II.

² Adoptamos a distinção entre Administração e Gestão definida por Hodgkinson (1980 e 1983) e sintetizada assim por Barroso (1995:429-430) “No processo administrativo (que é essencialmente um processo *abstracto, filosófico, qualitativo, estratégico e humanístico*) são definidos os valores da organização, que devem ser traduzidos num projecto ou plano escrito, de maneira a ser comunicável, sendo em seguida objecto de um processo de persuasão política, pelo qual se passa do campo das “ideias” para o campo das “pessoas”. Esta é, para Hodgkinson, a fase da tomada de decisão política e desdobra-se em três etapas: filosofia, (*philosophy*) planificação (*planning*) e política (*politics*).

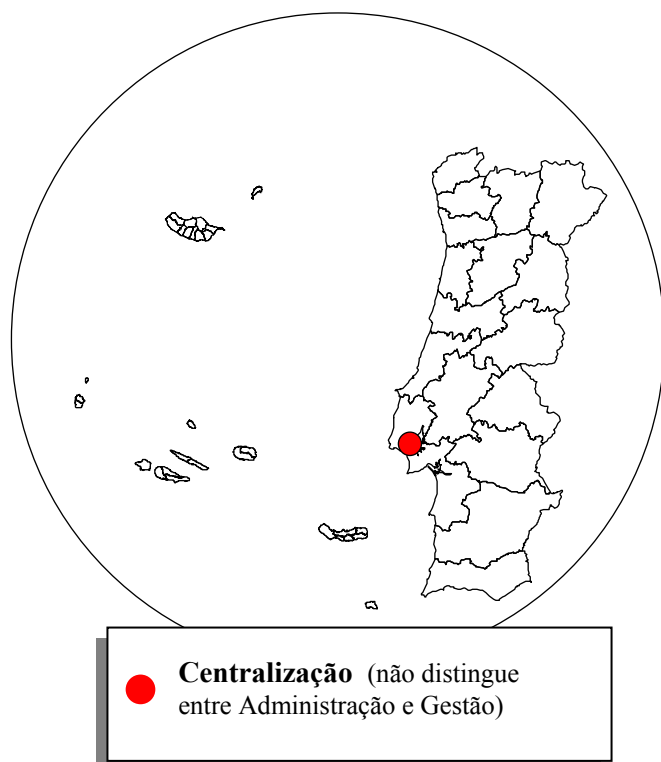
No processo de gestão (que é essencialmente, *concreto, prático, pragmático, quantitativo e tecnológico*) são mobilizados e organizados os recursos e controlada a sua aplicação aos objectivos definidos. Para Hodgkinson esta é a fase da execução política (*policy implementation*) e desdobra-se em três etapas mobilização (*mobilizing*), gestão (*managing*) e monitorização (*monitoring*)

³ A concepção a que nos referimos diz respeito aos processos de regulamentação ou de planeamento de acções, porque, desde a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (1986), essa função de concepção no sentido amplo que anteriormente fora competência do Gabinete de Estudos e Planeamento do ME passou a ser executada mais a nível dos Gabinetes da equipa governativa com recurso a assessores ou a grupos de trabalho nomeados para o efeito.

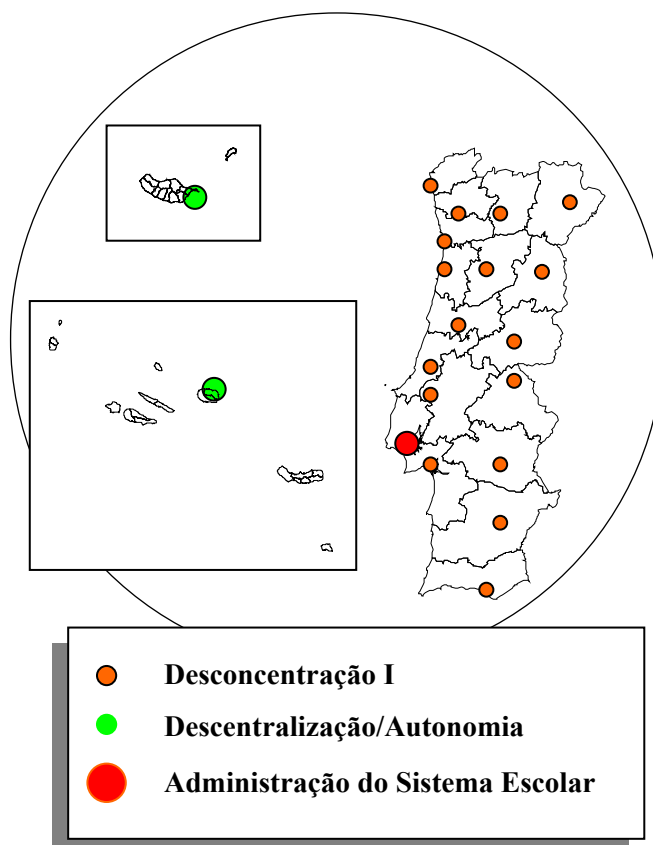
Trata-se, em linguagem técnica, de uma descentralização funcional e territorial, cuja evolução se representa nas figuras seguintes:

Períodos fundamentais de Administração do Sistema Escolar

**FIGURA 7.1. TERRITÓRIO E FUNCIONAMENTO
(1913 - 1979) CENTRALIZAÇÃO**

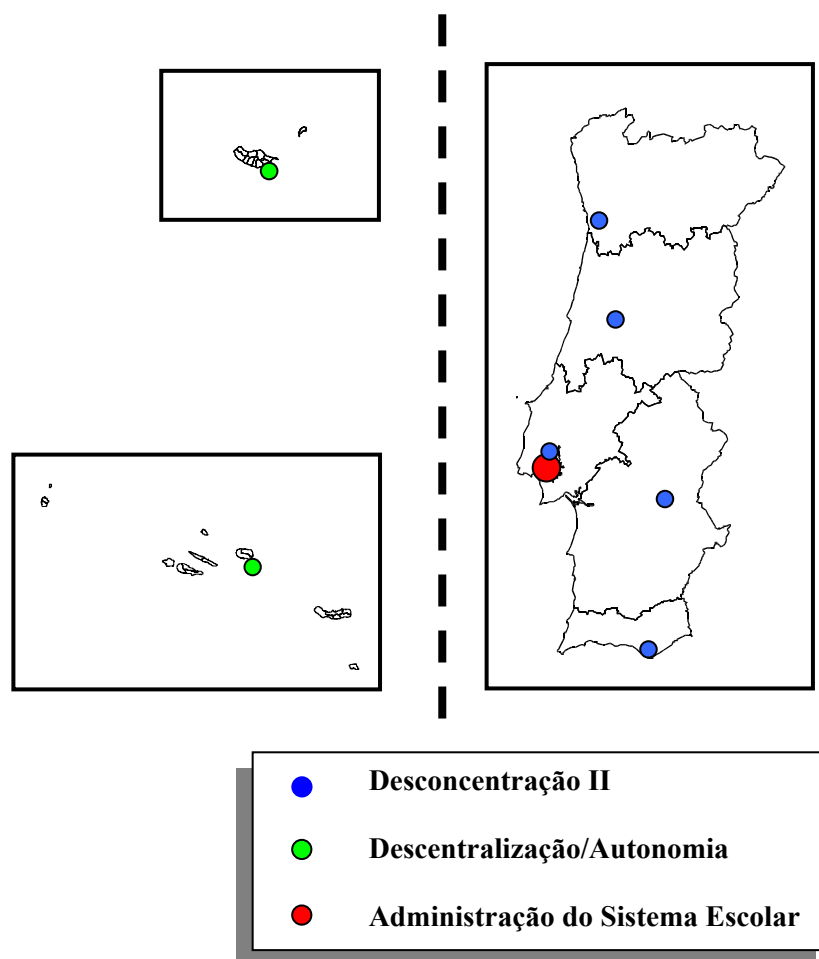


**FIGURA 7.2. REFORMA DO ESTADO (1979):
DESCONCENTRAÇÃO I**



Com a Reforma do Estado e da Administração Pública em 1979, o ME desconcentra-se para os distritos, criando delegações das direcções gerais e descentraliza para as Regiões Autónomas, conforme mostra a figura 7.2.

Com a reestruturação orgânica, operada em 1989 pela Reforma Educativa na vertente da administração, distingue-se entre administração e gestão do sistema de administração escolar e procede-se a um segundo movimento de desconcentração (desconcentração II) com a criação de direcções regionais de educação nos limites geográficos definidos, para as Comissões de Coordenação Regionais. A administração do sistema compete ao ME/Administração Central.

FIGURA 7.3. REFORMA EDUCATIVA (1989):**DESCONCENTRAÇÃO II, DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA**

Entre as “regiões” do Continente e as Regiões Autónomas não se estabelece qualquer relação funcional.

Esta reorganização do sistema, embora não altere, como já se disse, a natureza unitária da Administração que continua a ser uma atribuição do centro, modifica os processos tradicionais de relações no interior do sistema de administração e permite o estabelecimento de *novas relações institucionais* com outros departamentos governamentais, com a administração local, com parceiros educativos, com órgãos de regulação escolar e extra escolar⁴.

Na nova organização a inovação está na separação entre Administração e Gestão, no plano territorial e funcional, com a transferência de competências e responsabilidades para as Regiões Autónomas e a uma segunda desconcentração dos serviços centrais para serviços

⁴ Referimo-nos a conselhos consultivos que acompanham a reforma e as políticas educativas, onde têm assento representantes de vários sectores governamentais e não governamentais ligados à Educação. Estão neste caso: A Comissão de Acompanhamento da Reforma, o Conselho Consultivo do GETAP, o Conselho Consultivo do Ensino Particular e Cooperativo e o Conselho Nacional de Educação e Conselho Nacional de Juventude.

regionais do ME, instituídos em pólos executores de uma administração mais perto dos cidadãos, funcionando na dependência hierárquica do poder político e na dependência funcional dos serviços centrais.

Neste contexto político-normativo fica afastada a hipótese de uma interpretação sobre a existência, no Continente, de políticas regionais desenvolvidas pelas direcções regionais de educação, na medida em que é função destas aplicar regionalmente uma política nacional, centralmente definida.

Abordaremos os processo de descentralização para as Regiões Autónomas e para as Autarquias em capítulo próprio.

1.1. O novo perfil de funcionamento

Estas mudanças, ao nível da organização política do sistema, trazem consequências na configuração do perfil funcional dos serviços, obrigando a uma reestruturação de serviços e órgãos, a uma redistribuição de competências e a novas formas de gestão interna.

Sob o ponto de vista estrutural, a mudança operou-se, em 1989, pela introdução de mecanismos de flexibilidade no funcionamento dos serviços com a possibilidade de se constituírem equipas de projecto e, em 1993, com a nova reestruturação orgânica do ME com o objectivo de flexibilizar a rigidez estrutural e funcional de órgãos e serviços intermédios a favor de estruturas mais abrangentes e menos estruturadas, designadas na lei por núcleos de coordenação.

No plano da gestão do sistema registam-se alterações a vários níveis no perfil de funcionamento que se sintetizam no quadro seguinte:

QUADRO N.º 7.1. PERFIL DE FUNCIONAMENTO DO ME ANTES E DEPOIS DE 1989

FUNCIONAMENTO	ATÉ 1989	DEPOIS DE 1989
Nível de definição de objectivos	Institucional (topo)	Institucional (subunidades: DG e DRE)
Processo de definição de objectivos	Topo	Problemático entre o topo e as subunidades - consenso e conflito
Relação entre objectivos e decisões	Decisões baseadas nos objectivos previamente definidos	Decisões baseadas em objectivos acordados
Natureza do processo decisional	Racional	Colegial e política
Ligação ao meio	Sistema fechado	Sistema aberto à participação de parceiros educativos e à colaboração da Administração Local.
Estilo de liderança	Estabelece objectivos e iniciativas	É ao mesmo tempo participante e mediador

Em suma, do nosso ponto de vista, a criação das direcções regionais de educação, como terceiro nível de administração, introduziu uma ruptura no sistema de articulação tradicional entre serviços e veio instituir uma outra modalidade de relações no interior da máquina administrativa que assenta na interdependência funcional entre serviços centrais e regionais, em matérias de gestão decisivas para o funcionamento das escolas e na co-gestão de outras a nível dos serviços centrais.

O sentido único e unívoco na relação hierárquica dos processos decisoriais entre directores gerais e membros de governo foi também alterado, visto que a equiparação dos serviços regionais aos serviços centrais introduziu uma relação paralela de poderes entre direcções gerais e direcções regionais.

Em nosso entender, o novo tipo de organização e separação de competências fazia prever a instituição de um órgão de coordenação para ajustar e harmonizar linhas de orientação e políticas educativas, quer entre as direcções gerais, quer entre estas e as direcções regionais, já que se extinguia o conselho de directores gerais do anterior modelo e se definira como objectivo fundamental da administração central as funções de coordenação e concepção.

O vazio criado pela omissão desse órgão foi informalmente suprido pela prática institucionalizada de reuniões periódicas e regulares de coordenação geral da equipa governativa que tinham lugar normalmente por altura da preparação do lançamento ou encerramento do ano lectivo⁵, mas cujo trabalho se resumia a fazer mais pontos de situação do que a tratar de aspectos de avaliação e planificação de medidas e estratégias das políticas educativas ou da concertação de normativos⁶.

Na reestruturação de 1993, essa necessidade continua a fazer-se sentir, como nos confirmou o próprio Ministro da Educação do XII Governo Constitucional (E7, Linhas 40-44; 101-105), que optou por uma solução transitória, ao criar um gabinete (GLAE) de coordenação e recolha de elementos informativos sobre a execução de actividades junto das direcções gerais e regionais.

Outro aspecto determinante neste processo de reforma do Ministério da Educação residiu no facto de directores gerais e directores regionais terem passado a despachar directamente com a tutela.

Foi uma decisão com particular importância, porque se inscreveu numa estratégia política, gizada pelo Ministro da Educação do XI Governo Constitucional (Cf. E8, Linhas: 520-530), com o objectivo de inverter o sentido centralizador da gestão do sistema.

⁵ Estas reuniões são conhecidas na Administração como reuniões do LAL.

⁶ Esta afirmação toma como base a experiência vivida pelo investigador neste processo.

Deste modo, a distinção entre gestão corrente, por um lado, e inovação, por outro, a par do estatuto de paridade, atribuído aos directores regionais, provocou alterações no sistema relacional e decisional institucionalizado.

O modelo clássico de decisão em pirâmide e de sentido ascendente com vários patamares de decisão, incorporando os vários níveis hierárquicos, praticado pela Administração Central até à criação das direcções regionais alterou-se em resultado da distribuição de competências ter previsto a atribuição da mesma competência a mais do que um departamento e ainda pelo facto das direcções regionais despacharem directamente com o membro do governo.

Este procedimento fez com que os assuntos de gestão corrente passassem ao lado das direcções gerais, diminuindo-lhes a capacidade de avaliação, coordenação e de gestão a partir da realidade das práticas ou do terreno e criando zonas de ambiguidade no que se refere à responsabilidade de decidir.

Daí a dificuldade de encontrar uma forma estável para este complexo de relações que se pode explicar por analogia com a dificuldade que se coloca à construção de um sólido com sete faces (número de direcções gerais) a que se associaram mais cinco faces paralelas (número de direcções regionais de educação) para todas as faces convergirem no mesmo ponto e ao mesmo tempo.

Em síntese, a inovação e mudança no plano funcional fez-se nos seguintes aspectos:

- a) Flexibilização de estruturas;
- b) Complexificação do sistema de relações e decisão;
- c) Ausência de um órgão de articulação entre níveis de administração;
- d) Distribuição de competências com sobreposição de atribuições;
- e) Paridade hierárquica entre direcções gerais e direcções regionais.

Em consequência, a implementação do modelo gerou *zonas de ambivalência*⁷ e *ambiguidade funcional*, fazendo com que a prática fosse determinante do modelo definido *de jure*.

1.2. As novas formas de relação institucional

Mas a par desta estratégia de delegação de competências para níveis mais baixos de decisão e da redistribuição de competências, o Ministro da Educação do XI Governo Constitucional introduziu também uma prática de gestão política que veio alterar a relação institucional e social da Administração.

⁷ Utilizamos o termo ambivalência no sentido em que as direcções gerais ficam com certas competências executivas a par das funções de avaliação e coordenação do sistema de Administração Escolar.

Ao promover a articulação do Ministério da Educação com vários ministérios para concretizar grandes programas operacionais (sendo o melhor exemplo o PIPSE) ou com parceiros sociais educativos, para preparar a decisão política pela concertação negociada entre parceiros educativos de questões instrumentais da mudança, como por exemplo, o Estatuto da Carreira Docente dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário (D.L. n.º 139-A/90) ou a transferência de competências para as Autarquias, alteraram-se as condições e os termos de relação funcional.

A Educação é vista como um sector de intervenção política que não pode ser tratada isoladamente, devendo, por isso, relacionar-se com outros departamentos governamentais.

Julgamos que esta orientação decorre de princípios e da filosofia política e de actuação do governo, mas deve-se também a razões pragmáticas e estratégicas para potenciar meios e recursos. A este respeito o Ministro do XI Governo Constitucional refere: “*No PIPSE estrategicamente eu coloco a coordenação executiva nos presidentes das câmaras ... com o modelo de gestão eu consigo ir buscar recursos a outros ministérios como por exemplo ao Ministério da Agricultura, ao Ministério do Emprego ... o meu problema era sempre conseguir recursos*” (E8, Linhas: 410-415).

Do ponto de vista dos contextos socio-políticos verificara-se já, a partir da segunda metade dos anos 70, uma nova realidade social, traduzida no funcionamento democrático da sociedade com o aparecimento de novas instituições políticas e para-políticas⁸ o que, de certo modo, cria condições para a emergência de uma nova relação da administração da Educação com a sociedade civil organizada.

Braga da Cruz (1995, 493-503) refere esta mudança como uma evolução recente da sociedade portuguesa esclarecendo que: “*A participação política de simples processo interveniente de designação de governantes tende a ser encarada como um processo contínuo de pressionamento das decisões políticas.*

Da participação dirigida pelas elites visando acima de tudo a sua legitimação, transita-se para um novo tipo de participação dirigida para as elites no intuito de lhes imprimir orientação...

A participação deixou de se confinar à simples participação eleitoral e passou a traduzir-se numa multiplicidade de formas mais permanentes e variadas...

⁸ Referimo-nos a partidos políticos, organizações sindicais, associações de pais e encarregados de educação, ao novo poder local, cujas atribuições são alargadas e ganham independência institucional, face ao governo e à administração central (Lei 79/77).

Por isso mesmo os canais de participação passam a não ser exclusivamente políticos e a determinar formas de representação que não se confina nas tradicionais formas de representação políticas e pretendem exprimir e organizar interesses sociais.

Há que considerar ainda que, na nova organização do modelo de administração, a escola ganha relevância ao ser dotada de autonomia administrativa, cultural e pedagógica, constituindo-se em *lugar* de alianças estratégicas com a comunidade, no modelo de gestão instituído em 1991 (D.L. n.º 172/91).

A centralidade da escola está presente num conjunto de diplomas que se articulam entre si, designadamente as leis orgânicas que reestruturam os serviços centrais e criam as DRE e o diploma que define o regime jurídico de autonomia da escola (D.L. n.º 43/89).

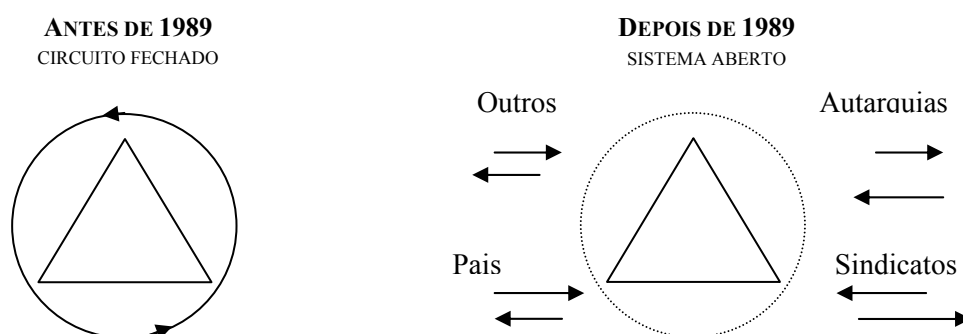
Este regime de autonomia visou a criação de uma identidade própria das escolas, reduzindo ou eliminando aspectos de subordinação e definindo, sob o ponto de vista jurídico-administrativo, a autonomia administrativa financeira, cultural e pedagógica.

O novo modelo de gestão das escolas (D.L. n.º 172/91) não deixa de funcionar com uma noção hierárquica de poder (no conceito definido por Crozier, 1977, isto é, entendido como a capacidade de um indivíduo ou um grupo exercer a sua vontade sobre os outros), mas distingue-se do poder diferencial da administração central aplicado sobre as escolas que a reforma de 1971 sublinhara, visto que, nesse quadro, a normatividade e o sentido exclusivamente descendente das orientações e determinações da administração central limitava as hipóteses de vida da própria escola (Ramos, C. Castro: 1999:64-65).

É neste contexto que a escola passa a ser um lugar de promoção de estratégias permitindo a participação da comunidade nos órgãos de administração (Conselho de Escola).

Em suma, o novo quadro de relações da Administração com a sociedade configura um modelo aberto de funcionamento, abandonando uma visão de sistema fechado, que funcionava sobre si próprio, para administrar um sistema que se abre à participação social, como a seguir se representa:

FIGURA 7.4. CONFIGURAÇÃO DO MODELO DE FUNCIONAMENTO DO SISTEMA ESCOLAR NA INTERFACE COM A SOCIEDADE



No quadro seguinte sistematizamos os traços mais significativos de inovação e mudança que sustentam o novo sistema de administração escolar:

QUADRO 7. 2. SÍNTESE DOS TRAÇOS DE INOVAÇÃO E MUDANÇA

Sistema organizativo	Flexibilização de estruturas Devolução e redistribuição de poderes entre o centro e a periferia
Estratégica de gestão	Processos participativos na definição e gestão das políticas Descentralização política – Regiões Autónomas Descentralização Administrativa – Municípios Desconcentração geográfica – Direcções Regionais de Educação Desconcentração funcional – Direcções Regionais de Educação e Escolas
Sistema de relações	Democratização da Administração – Aproximação dos serviços, participação dos cidadãos Nova articulação departamental e inter-departamental – Novas relações institucionais e com parceiros sociais educativos
Modelo decisional	Delegação de competências para níveis mais baixos Decisão participada ao nível do topo e da base (CNE e Conselho de Escola) Novos espaços de regulação escolar e extra escolar
Novas áreas problemáticas	Coordenação política dos diferentes níveis de administração e das diferentes vinculações: hierarquia/autonomia Adaptação do modelo de regulação – a burocracia e a regulação social

Mas estas alterações não podem, porém, em nosso entender, ser vistas como uma evolução, nem como um aperfeiçoamento do sistema vigente, porque parece claro que, ao nível dos princípios, da intencionalidade política e da lógica das medidas preconizadas e adoptadas, se regista uma ruptura deliberada com o sistema tradicional mesmo apesar de haver consciência política de que esta mudança era traumática para a administração central e seus dirigentes.

O Ministro do XI Governo Constitucional que realizou a Reforma referiu-nos: “*Essa inovação ia sendo quase traumática, na altura com muita gente que nas direcções gerais se opõe abertamente*” (E8, Linhas 532-533).

Refere alguns exemplos que ilustram a reacção que algumas mudanças, como por exemplo a equiparação dos directores regionais a directores gerais provocaram entre dirigentes da

administração central ou a transferência de competências para os serviços desconcentrados que em alguns casos suscitaram dúvidas sobre a sua necessidade entre os Secretários de Estado.

Sobre este assunto, o investigador entende que havia razão (e continua a haver) para fazer a “regionalização,” entenda-se descentralização, por vários motivos:

- 1.º A descentralização era necessária, porque o sistema crescera e complexificara-se e a máquina perdera a noção da realidade das escolas e das dificuldades que representavam as mudanças sucessivas de legislação que se vinham registando, desde 1974, na organização pedagógica e administrativa do ensino.
- 2.º A qualidade da administração, entendida como uma intervenção rápida, adequada e eficiente no desenvolvimento sustentado da Educação, assim o exigia, apesar das resistências e reservas que devem ser entendidas como o medo do desconhecido, interesses feridos, dificuldade em perder privilégios, hábitos e modificar comportamentos. A descentralização era assim necessária e imperiosa para racionalizar o sistema.
- 3.º A descentralização era uma exigência política e um objectivo definido no programa do Governo. Mas, como tal, tinha que ser simultaneamente política e administrativa. Não o sendo, aquilo que fora um projecto concebido como um processo de reconversão funcional e de filosofia descentralizadora e que parecia uma escolha simples complicou-se e reduziu-se a um processo de organização espacial do ME⁹ para uma gestão mais rápida, com aspectos positivos e negativos.

São aspectos positivos do processo de desconcentração a constituição de um interlocutor único junto das escolas para responder a todos os problemas e junto da Administração Central e da equipa governativa, visto que trazem ao Centro a visão da realidade periférica e permitem religar o local e o central, articulando as várias valências do sistema e estabelecendo as relações com serviços de outros ministérios.

A transferência de competências é um outro aspecto positivo na medida em que permite que a gestão corrente não perturbe as tarefas de coordenação e a planificação de estratégias de gestão eficazes, proporcionando tempo e condições para a Administração reflectir sobre formas eficazes de melhorar o sistema e corrigir os seus erros.

⁹ Ao fazer esta afirmação, o investigador tem consciência de que o processo foi mais complexo e que um estudo aprofundado do seu desenvolvimento evidenciaria outras dimensões e aspectos. Mas esta é uma limitação do trabalho que por opção assumimos e que poderá constituir uma outra linha de investigação: Fazêmo-lo deste modo, porque o nosso objectivo é dar a visão macro da configuração do modelo e consideramos suficiente para o efeito este nível de aprofundamento.

Constituem aspectos negativos: a criação de mais estruturas sem que as direcções gerais tenham sido substancialmente reduzidas e a diversidade de procedimentos dentro da mesma legislação que veio a verificar-se com a gestão concentrada e desconcentrada.

Contudo, a natureza e a importância dos novos traços do sistema levam-nos a pensar que a dinâmica gerada pela gestão descentralizada e desconcentrada e pela participação no sistema dos actores, até então adormecidos, pode ser condição suficiente para romper com o equilíbrio estático do modelo de regulação burocrática.

Pensamos também que a democratização da administração, a emergência de novas relações sociais e a introdução, no processo de decisão, de critérios sugeridos pela participação dos parceiros podem induzir um modelo de regulação social. - hipótese que só a análise do funcionamento poderá confirmar ou infirmar e que seguidamente abordaremos.

2. DO MODELO À REALIDADE – O COMPORTAMENTO DA MÁQUINA

Vejamos como reagiu a Administração Central à mudança e os equilíbrios que encontrou para se adaptar a um novo perfil de funcionamento.

2.1. O funcionamento da Administração Central – desafios e reacções na adaptação à mudança.

A nova missão e visão das reformas, anteriormente citadas, confrontam a Administração Central com um duplo desafio de adaptação à mudança.

Por um lado, no plano interno, o novo ordenamento jurídico exige-lhe que se auto-reforme para responder a dois novos objectivos:

- a)** A passagem de funções (entre direcções gerais, para as direcções regionais de educação, escolas e autarquias);
- b)** A desregulamentação do sistema exigida pela transferência directa de competências para a escola¹⁰ e pelo regime de autonomia outorgado, pela primeira vez, em 1989.

¹⁰ Para além do quadro de competências, previsto no D.L. n.º 43/89, de 2 de Fevereiro, outros diplomas da mesma data (D.L. n.º 409/89) transferem competências directamente da Direcção Geral de Administração e Pessoal para a escola, em matérias de responsabilidade administrativa como por exemplo a autorização de mudança de escalão de vencimento aos professores, competência que era anteriormente executada pela direcção geral e sujeita a visto prévio do Tribunal de Contas, formalidade que pelo mesmo diploma deixa de ser necessária

Na interface com o público, a Administração enfrenta-se com a necessidade de saber conviver com a sociedade civil, interagindo de molde a com ela e em função dela constituir um projecto estratégico de resposta às mutações sociais no ambiente de contingência e de incerteza de que demos conta no contexto da problemática:

- Como reage a Administração Central às mudanças estruturais definidas?
- Que equilíbrio regular encontrou para o seu funcionamento quotidiano?
- Que modelos de acção adoptou e quais os mecanismos de funcionamento que utiliza para responder adaptativamente à mudança?

Com base nestas questões procuraremos apreender e perceber em que medida a Administração alterou as suas lógicas habituais e rotinas de funcionamento, para concretizar o projecto de mudança e como se organizaram os poderes e estratégias relacionais no novo quadro de regulação.

2.2. Organização de poderes e estratégias relacionais

O sistema de poder no modelo de administração tradicional caracterizava-se como um sistema de poder estacionário nas instâncias políticas e administrativas (equipa ministerial e chefias de topo, isto é, directores gerais).

Este sistema era traduzido formalmente pelo exercício de competências claramente definidas para cada nível de administração ou instância de poder e era exercido, segundo um ritual próprio de tomada de decisão, praticado pelos directores gerais no âmbito de competências próprias ou delegadas ou em despacho presencial com o Secretário de Estado da tutela.

No novo quadro de níveis de administração central e regional, o sistema de poder assume a configuração de um sistema de poder de *relações dinâmicas e multívocas*.

A equipa ministerial não deixa de ter o poder formal de tomar decisões, mas exerce no novo contexto, criado pela existência de estruturas orgânicas centrais e regionais com idêntico estatuto hierárquico face à tutela – *uma nova forma de poder* –, um poder informal de negociar procedimentos com cada nível da administração¹¹.

Por outro lado, se limitarmos o campo de análise ao sistema de relações internas, verificamos que a relação biunívoca de poder entre a tutela política e a administração central é substituída por um triângulo de relações de poder:

¹¹ Esta situação é criada pelo facto da equipa governativa dar, em despacho presencial, individualmente, a directores gerais ou regionais, orientações que se revelam necessárias ou convenientes sobre determinada matéria e que, dada a sua natureza casuística e pontual, não transitam para o conhecimento de outras direcções gerais ou regionais que partilham essa competência, dando lugar a diversidade no tratamento das questões.

Ministro/Secretários de Estado → Direcções Gerais → Direcções Regionais de Educação.

Ora, esta nova estruturação faz emergir vários tipos de conflitos de poder, no conflito de interesses entre serviços centrais e regionais, que vão influenciar também a configuração do perfil funcional dos serviços, na medida em que se constitui num factor determinante da concretização e consolidação do quadro de competências, definido na lei.

Distinguimos, neste processo, três fontes de poder: *o poder hierárquico funcional* que atravessa o sistema e que está associado aos diferentes graus de autoridade e diferentes níveis de competências; *o poder do conhecimento e da informação*, ao nível do terreno que se constitui nas direcções regionais; e *o poder do saber experiencial na produção normativa e no contencioso administrativo* que as direcções gerais possuem.

A nosso ver, a existência destes poderes vai pôr em causa a lógica de cooperação, instituída no velho modelo de relação de sentido biunívoco, e dá lugar a uma dinâmica de conflitualidade e de cooperação, possibilitando a formação de estratégias de acção, definidas por cada uma das três instâncias identificadas – equipa ministerial, direcções gerais e direcções regionais.

A estratégia geralmente assumida pela equipa ministerial era, do nosso ponto de vista, uma estratégia virada para a mudança, que a interpretação e análise de conteúdo das entrevistas dos actores significantes confirmou¹².

O poder político afirma-se como dono do jogo, face às diferentes posições em presença, mas está limitado na sua acção pela “máquina” que tinha a possibilidade de condicionar na execução as orientações e colocado perante uma administração central que tende a conservar o poder, os processos e os métodos e uma administração regional que pressiona e reivindica mais poderes.

As direcções gerais assumem na generalidade uma estratégia de actuação ambígua que tem subjacente uma lógica de conservação de atribuições ou pelo menos de ceder às direcções regionais apenas as competências estritamente necessárias.

Esta estratégia justifica-se, porque está em causa a conservação de poder e do estatuto de liderança dos processos administrativos¹³.

¹² Mas trata-se, no entanto, de um ponto de vista do investigador, dada a sua experiência e vivência profissional no processo.

¹³ É que as expectativas de exercício de novas funções de concepção que a reforma comete às direcções gerais não se confirmam, visto que quase na totalidade são desempenhadas pelo poder paralelo de assessores dos gabinetes ministeriais ou por grupos de missão ou de trabalho onde os directores gerais ou seus representantes podem participar ou não, mas que funcionam sob a tutela da secretaria de estado, assumindo os chefes de gabinete, muitas vezes, o papel de directores gerais.

As direcções regionais, por sua vez, revelam um comportamento claro de assunção dos seus poderes, visto que, com esta estratégia, só têm a ganhar, conquistando o seu espaço de actuação e diminuindo o seu grau de dependência relativamente às direcções gerais, ao mesmo tempo que criam condições de afirmação no terreno, junto das escolas.

Adoptam, por isso, uma estratégia conjunta muito firme de oposição sistemática às tentativas de ingerência dos serviços centrais, denunciando frontalmente e utilizando de forma repetida e sistemática nas reuniões de coordenação do LAL (Lançamento do Ano Lectivo) a expressão: “*Não somos meras caixas de correio dos serviços centrais*”.

Por outro lado, direcções gerais e direcções regionais tinham a consciência de que a adopção de táticas para evitar que certas questões fossem discutidas (referimo-nos aos conflitos de competências) ou a adopção de distâncias reais ou artificiais, relativamente aos problemas de ingerência mútua nas atribuições definidas, considerando-os como questões entre os serviços, não resolviam as situações e, por consequência, cada parte sentiu ser indispensável uma base de entendimento, não obstante os conflitos de interesse continuarem latentes.

Como outra razão explicativa, supomos que o reconhecimento por directores gerais e directores regionais de um mínimo de exigência e de eficácia no desempenho das funções obrigava à necessidade de uma certa estabilidade e entendimento nas relações.

Na interpretação que fazemos, gera-se, por esta via, um equilíbrio conflitual em certa medida estável no sistema de relações e na clarificação de poderes entre serviços centrais e regionais que veio a condicionar o desenho e o funcionamento da estrutura intencional, definida nas leis orgânicas.

A margem de manobra dos conflitos de interesses situava-se nas competências de natureza executiva, deixadas nas leis orgânicas das direcções gerais a título transitório e residual, algumas das quais ainda hoje se mantêm, ao passo que outras foram integradas nas leis orgânicas dos departamentos em 1993, constituindo, em certos casos, um processo de recentralização de competências executivas nos serviços centrais.

Trata-se de competências em domínios críticos e de grande exposição da Administração, como sejam a colocação de professores ou o apetrechamento das escolas¹⁴.

¹⁴ Estão neste caso a expectativa inicialmente introduzida na lei orgânica da DGAE de 1989 para a gestão dos concursos de pessoal, como competência provisória e de apoio e que, na lei de 1993, é atribuída ao DEGRE e é até reforçada na medida em que o legislador tem a preocupação de enumerar as competências específicas sobre a colocação de professores no que se refere à responsabilidade na definição de necessidades, de critérios, de quadros, de desenvolvimento do processo de colocação e de avaliação. Um segundo exemplo pode ser invocado no que se refere à gestão de recursos materiais aquisição de equipamentos educativos e mobiliário, feita anualmente por concurso público que os serviços centrais (primeiro a DGAE e depois o DEGRE)

A prática veio mostrar que essas funções de apoio, previstas em norma transitória, se tornaram excessivas e funcionaram, de facto, como uma retenção de competências no serviço central, não obstante serem feitas com a participação das direcções regionais, prejudicando o desenvolvimento das novas funções pelos serviços centrais com reflexos negativos no desenvolvimento da desconcentração¹⁵.

No domínio da gestão financeira, a desconcentração de funções nem sequer foi equacionada em termos normativos (Cf. Anexo II: Quadro de distribuição de competências). O projecto de orçamento das escolas e serviços bem como a sua distribuição continuam a ser feitos centralmente e, no caso das escolas, o departamento central mantém com elas a relação directa sem intervenção dos serviços regionais. (Cf. Circulares emitidas pelo DEPGF a partir de 1989).

Em síntese, as formas de adaptação à mudança descritas permitem-nos concluir que os serviços centrais assumiram, pela sua prática, um *perfil funcional híbrido*, no sentido em que Mintzberg (1982) utiliza esta expressão, isto é, quando corresponde a uma inflexão no desenvolvimento do perfil inicialmente traçado.

O investigador considera como hipótese explicativa que, para essa situação contribuíram factores contingenciais, como o conflito de interesses entre serviços, a que já nos referimos, a ausência de meios (humanos e materiais) e o tempo. Neste caso a ausência de tempo não permitiu preparar a mudança.

continuam a executar, impedindo que a mudança se processe. Veja-se a execução do Plano de Actividades DGAE/92.

15 Conforme se deduz da leitura do Relatório de Execução do Plano de Actividades DGAE/92, onde em *Considerações finais* se afirma:– *Balanço da Actividade e identificação de constrangimentos observados* refere: “*Todas estas actividades foram levadas a cabo, apesar das dificuldades que se apresentaram no actual enquadramento legal, para uma gestão articulada com as Direcções Regionais de Educação, na medida em que os níveis de intervenção e os domínios de actuação dos diferentes serviços se sobrepõem, suscitando em muitos casos dúvidas pertinentes sobre a quem compete a proposta ou a execução final de matérias e aspectos fundamentais da gestão do Sistema.*

A esta situação acrescem as tarefas de ordem burocrática decorrentes das atribuições previstas na alínea j) do art.º 2.º do D.L. n.º 139/93, de 26 de Abril e Portaria n.º 571/93, de 2 de Junho, (Lei orgânica) que vieram a revelar-se em excessivo peso, evidenciado nalgumas zonas deste relatório e condicionaram também em grande medida o desenvolvimento de tarefas de concepção”.

Com efeito, não se registaram mudanças efectivas na dotação e qualificação de pessoal, na adequação das instalações e dos equipamentos e a *vacatio legis* dos diplomas legais, relativos às leis orgânicas, determinando a entrada em vigor nos cinco dias úteis imediatos à publicação, foi uma constante em todas as reestruturações (1987; 1989; 1993), surpreendendo os serviços e anulando qualquer possibilidade de preparar a mudança.

A estes constrangimentos de ordem geral, desfavoráveis à mudança, acrescem as dificuldades que derivam do desajustamento de certas competências, da sobreposição de outras, dificuldades sentidas ao nível da macro gestão administrativa e pedagógica. (Sirva de exemplo a dificuldade de articulação funcional da Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário com o Instituto de Inovação Educacional e com o Gabinete do Ensino Tecnológico, Artístico e Profissional que têm em lei competências conjuntas e sobrepostas).

Em síntese:

- O sistema de organização de poderes da administração do sistema, ao instituir as direcções regionais de educação, introduziu uma mudança nos canais hierárquicos do poder e dificuldades de articulação entre serviços centrais e regionais.
- Esta mudança teve reflexos na complexificação das relações entre serviços quer pela multiplicação de circuitos e de procedimentos quer pela indefinição, sobreposição ou desadequação de competências atribuídas.
- Contribuiu também para um funcionamento da administração com maior margem de imprevisibilidade, em resultado de um jogo de equilíbrios dinâmicos, gerados pela nova lógica de poder, assente na autoridade da via hierárquica própria do modelo burocrático mas consentindo, simultaneamente em jogos de poder, característica de um modelo de regulação social.
- A nova organização de poderes no seio da administração foi determinante na consolidação de um perfil híbrido dos serviços centrais, contrariando a estrutura intencional dos diplomas legais para favorecer a conservação de processos e procedimentos.

Analisaremos, nos pontos seguintes, estabelecendo um confronto entre a estrutura intencional e a prática funcional, como foi possível à máquina manter-se igual ao que sempre fora, neutralizando as reformas de que era objecto.

3. ESTRUTURA INTENCIONAL E PRÁTICA FUNCIONAL: A PERSISTÊNCIA DA HERANÇA CULTURAL OU COMO A MÁQUINA *REFORMOU* A REFORMA

Num estudo sobre um século de reformas da Educação, Tyack and Larry (1996:60) escreviam: *“People usually ask: how do reforms change schools? Here we examine the reverse: how schools change reforms. Some innovations seem to die on contact with the institutional reality of the school. It’s the rare reform that performs and persists precisely according to plan.*

Even long lasting reforms are not static but involve inways often not foreseen by their proponents”.

Ao confrontar o propósito legislativo da Reforma, que temos vindo a analisar, com as práticas da administração, também se nos afigura pertinente, como Tyack and Larry, inverter os termos de análise e perguntar: *Como é que a máquina mudou as Reformas?*

É que no caso da administração central, apesar da mudança de estrutura orgânica, da mudança de dirigentes¹⁶, apesar da filosofia política e gestonária de sentido descentralizador e emancipador que admite e cria condições de inovação e de autonomia quer ao nível central quer ao nível local (escola), a organização dos serviços reagiu adaptativamente à mudança, recuperando, na prática, o modelo de funcionamento tradicional no que se refere aos aspectos funcionais e mesmo organizativos dos órgãos e serviços, como tentaremos exemplificar.

Na administração desconcentrada de nível regional deu-se um fenómeno de reprodução. As direcções regionais organizaram-se e actuaram como mini-ministérios¹⁷, a tensão gerada pela mudança não deu lugar a um desequilíbrio nos procedimentos, e organização de trabalho de molde a introduzir inovação na forma de administrar, mas a um desequilíbrio que é mais uma repartição de funções e competências dentro da normalidade de reprodução.

De facto, constata-se que do sincretismo gestonário e de um modelo de centralismo concentrado que caracterizou o funcionamento da administração até esta reforma, foi introduzida uma ruptura clara no sentido de desconcentrar amplas e significativas funções.

¹⁶ Substituídos por elementos descomprometidos com a cultura administrativa, na medida em que não pertencem aos quadros de assessores ou técnicos superiores da Administração Pública.

¹⁷ De notar que as leis orgânicas das direcções gerais e das direcções regionais têm a mesma matriz organizativa (Cf. Organograma 7.7. Estrutura orgânica do Ministério da Educação (1993).

Aliás é esta a representação comum que os professores têm das direcções regionais, o investigador recorda-se de ter ouvido a um professor quando lhe indicava o serviço regional e lhe perguntava se conhecia ter-lhe sido referido “Sei muito bem é o “mequinho”, identificando o serviço com o diminutivo de MEC.

Mas as inércias do sistema não mudaram nem a organização do trabalho, nem os sistemas de informação e de micro decisão nem a instrumentalidade usada.

A Administração manteve invariante os traços fundamentais e determinantes do seu funcionamento e estilo (hierarquia, sentido descendente das normas, comunicação escrita, impessoalidade).

É certo que, ao nível das macro decisões, a Administração Central alarga o leque de factores que intervêm nas decisões, ouvindo, de forma sistemática, parceiros e órgãos consultivos onde estão representados interesses sociais, mas, ao nível das meso e micro decisões que regem o funcionamento normal do sistema, isto é, na longa cadeia de aprovações e na *ratio decidendi*, mantém invariante o padrão de processos e de procedimentos, próprios dos modelos burocráticos.

3.1. Uma prática feita de inércias e de reprodução de modelos, procedimentos e regras

A Administração não mudou a racionalidade instrumental no estabelecimento de relações e na comunicação entre serviços centrais e regionais e escolas, não simplificou os procedimentos. Pelo contrário complicou e complexificou os canais de informação, criando e alimentando círculos viciosos burocráticos.

No seu todo, a Administração do Sistema continua uma organização de funcionamento e estilo burocráticos que se revelam:

- a) No princípio da divisão do trabalho, ao qual, como sabemos, a burocracia deve parte da sua eficiência e onde baseia a sua imparcialidade e uniformidade de critérios;
- b) Na consolidação da via hierárquica e da lógica de obediência que, paradoxalmente, se revela de forma evidente não só na relação dos serviços centrais e regionais com a escola, dando orientações sistemáticas, mas inclusive na própria organização da escola para a autonomia, como é o caso da solução encontrada para a nomeação dos órgãos de administração e gestão¹⁸.

Temos também em consideração o facto de um processo de mudança numa gigantesca organização que já na reforma de 1971 se apresentava como: *“um departamento governativo, cujos interessados directos ultrapassam o milhão e meio, cujo orçamento anual excede já os quatro milhões de contos, cujo pessoal ascende a 50.000 pessoas – cerca*

¹⁸ O processo de nomeação do director executivo é um misto de eleição democrática entre pares e de recrutamento e selecção nomeação segundo as regras dos concursos da função pública.

de um terço dos servidores civis do Estado” (Preâmbulo do DL n.º408/71) e que vinte anos mais tarde apresenta uma estrutura organizativa ainda mais pesada, conforme mostra o organograma 7.7. e a seguinte evolução:

QUADRO 7.3. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS

CRESCIMENTO DO SISTEMA - CONTINENTE (Ensino diurno – oficial + particular)					
CICLO /NÍVEL		NÚMERO DE ALUNOS			
		1980/81	1991/92	1995/96	
PRÉ-ESCOLAR		96912	165778	178530	
1º CICLO		885997	613578	503049	
2º CICLO	1)	307579	326896	285944	
3º CICLO		247146	416756	407263	
SECUNDÁRIO		131571	313589	388658	4)
SUPERIOR		90697	2)	206125	3) 289073
<p>(1) Inclui o Ensino Directo e TV.</p> <p>(2) Compreende os alunos dos cursos Médios e do curso de índole profissional de Enfermagem.</p> <p>(3) Valor estimado a partir de Portugal.</p> <p>(4) Inclui os alunos dos cursos técnico-profissionais (pós-laboral).</p>					

Fonte: Uma Leitura Quantitativa do Sistema Educativo/DAAP

QUADRO 7.4. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DOCENTES

CRESCIMENTO DO SISTEMA - CONTINENTE (Ensino diurno – oficial + particular)				
CICLO /NÍVEL	NÚMERO DE DOCENTES			
	1980/81	1991/92	1995/96	
PRÉ-ESCOLAR	4880	6525	8195	1)
1º CICLO	41091	37811	33551	
2º CICLO	25200	30318	31480	
3º CICLO + SECUNDÁRIO	36657	64527	73215	
SUPERIOR	10543	20968	30641	2)
(1) Dados provisórios de 1996/97- Fonte DAPP-DSEI - Ano Escolar 1996/97 (2) Fonte: DSUP dados de 1996/97Dec.Lei nº15/96				

Fonte: Uma Leitura Quantitativa do Sistema Educativo/DAAP

QUADRO 7.5. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO

CRESCIMENTO DO SISTEMA - CONTINENTE (Ensino diurno – oficial + particular)						
CICLO / NÍVEL	NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO					
	1980/81		1991/92		1995/96	
PRÉ-ESCOLAR	1916	1)	4729	2)	4981	2)
1º CICLO	10575	1)	10120	2)	9561	2)
2º CICLO	1885	1)	1678	2)	1496	2)
3º CICLO + SECUNDÁRIO	1061	1)	1674	2)	1854	2)
SUPERIOR	181	1)	234		278	
(1) Inclui Açores e Madeira						
(2) Cada estabelecimento de ensino é contado tantas vezes quantas o ensino que ministra						

Fonte: Uma Leitura Quantitativa do Sistema Educativo/DAPP

Pode ainda acrescentar-se que a compreensão das dificuldades de mudança se deve a outros constrangimentos iniciais, como sejam o perfil do quadro de pessoal dos serviços centrais, factor igualmente determinante na mudança, pois segundo Crozier (1977), *o desenvolvimento de uma sociedade ou de uma organização é em primeiro lugar a transformação das pessoas que o*

compõem ou mais exactamente das relações que elas estabelecem entre si e do sistema de regras e de trocas e costumes que lhes permitem viver melhor.

Ora, este quadro de pessoal, em 1993 (ano da última reestruturação), apresenta indicadores particularmente significativos quer no que diz respeito ao preenchimento de lugares quer no que diz respeito à sua composição.

A análise dos elementos ao tempo da reestruturação de 1993) revela que 29,5% dos lugares de quadro estão vagos; que dos lugares preenchidos 64,8% têm habilitações literárias inferiores ao bacharelato; um terço dos funcionários tem mais de seis anos na categoria, mais de 90% dos funcionários se situam num escalão etário superior aos quarenta anos; a relação entre as categorias profissionais afectas às tarefas de execução (técnica, administrativa, auxiliar e operária) e a carreira técnica superior (em princípio afecta às tarefas de concepção) é mais de duas vezes (2,23) superior¹⁹, conforme se lê nos quadros seguintes:

QUADRO 7.6. DISTRIBUIÇÃO DE PESSOAL DOS SERVIÇOS CENTRAIS DO ME(1993)

Serviços	GRUPO									Total
	Dirigente	Director Subdirector escolar	Técnico Superior	Pessoal de Informática	Pessoal Técnico	Pessoal Técnico profissional	Administrativo	Operário	Auxiliar	
S G	10	-	131	10	46	210	385	39	143	974
DEPGEF	9	-	82	-	6	35	70	2	21	225
DESUP	6	-	66	-	4	14	118	-	29	237
DES	8	-	56	-	12	12	77	-	18	183
DEB	9	-	108	-	27	55	167	10	37	413
DEGRE	6	-	80	-	8	27	123	2	25	269
IGE	13	-	498	4	-	6	85	-	21	627
GLAEE	2	-	5	-	2	2	11	-	-	25
GAE	1	-	13	-	-	-	12	-	-	36
DREN	11	14	119	-	43	54	234	3	59	537
DREC	11	18	111	-	37	57	229	5	68	536
DREL	11	10	129	-	85	732	238	7	100	652
DREA	10	3	51	-	14	16	81	3	11	189
DREAL	10	3	23	-	10	13	60	2	16	137
IIE	5	-	54	-	9	20	36	1	18	143
Total	120	48	1526	14	303	593	1931	74	574	5183

Fonte: SG/ME

¹⁹ Não incluímos, neste conjunto, pelas funções que desempenham, o pessoal dirigente e os directores e subdirectores escolares – ex-professores do ensino primário e uma categoria residual a extinguir quando vagarem os lugares providos.

Note-se porém que, segundo a mesma fonte, dos 5183 lugares que constituem o quadro único, apenas 3653 se encontram preenchidos.

QUADRO 7.7. DISTRIBUIÇÃO POR HABILITAÇÕES LITERÁRIAS

Habilitações literárias	Número	%
< 4	10	0,3
4	575	15,7
6	550	15,1
9	847	23,2
11	383	10,5
Bacharelato	312	8,5
>ou = Licenciatura	976	26,7
Total	3653	100,0

Fonte: SG/ME

QUADRO 7.8. DISTRIBUIÇÃO POR ANTIGUIDADE NA CATEGORIA

Tempo na categoria (anos)	Número	%
<3	1098	30,0
3 – 5	1173	32,2
6 – 8	428	11,7
= > 9	954	26,1
Total	3653	100,0

Fonte SG /ME

QUADRO 7.9 DISTRIBUIÇÃO POR ESCALÕES ETÁRIOS

Escalões etários	Número	%
< 30	32	0,8
30 –39	547	15,0
40-49	1738	47,6
50-59	994	27,2
> = 60	342	9,4
	3653	100,0

Fonte: SG/ME

Deste modo, a flexibilidade das estruturas, permitida na estrutura intencional, como referimos anteriormente, ficou à partida limitada pela ausência de qualquer medida de reestruturação ou requalificação de pessoal, quer pela via da formação, quer pela via de novas admissões, no que se refere ao grupo profissional mais necessário - pessoal técnico superior.

O quadro único do Ministério, criado em 1971 pela reforma Veiga Simão, era coerente e ajustado à gestão de um sistema de modelo centralizado. Justificava-se nesse modelo de administração central de perfil executivo, mas a sua manutenção não se ajusta, como se verifica, ao novo perfil de administração que privilegia as funções de concepção, avaliação e regulação do sistema.

Neste contexto e face a uma gestão que consistiu na redistribuição de pessoal por direcções gerais e serviços regionais, as novas necessidades foram supridas com o recurso ao

destacamento e requisição de professores para o exercício de funções dirigentes, técnico-pedagógicas e mesmo administrativas, tendo sido fixada, em cada ano, uma contingentação de pessoal docente para os serviços centrais e regionais do ME sob condição de que o número de professores, nessas condições, devia ser progressivamente reduzido e limitado às situações em que é indispensável a formação e qualificação específica dos docentes.

Na reestruturação de 1993, esta preocupação continua presente e assiste-se a um regresso significativo de professores aos quadros da sua escola, principalmente dos grupos de docência que mais falta faziam, sem, no entanto, ter sido reforçado o quadro na categoria de técnico superior.

Estes aspectos eram considerados fundamentais por governantes. O segundo Ministro da Educação do XII Governo, aliás, em 11 de Março de 1993, na Assembleia da República e em interpelação ao Governo, pedida pelo Partido Comunista Português, afirmava que esta medida de gestão, associada às novas leis orgânicas, se destinava a aumentar em 70% o número de técnicos do Ministério da Educação e que o pessoal administrativo e técnico em excesso iria para os serviços, objectivo que não se confirma, como nos refere em entrevista (Cf. E7).

Estes constrangimentos são sentidos pelos serviços. Os relatórios de actividades das direcções gerais e das direcções regionais referem essa condicionante que era aliás um tema recorrente, sempre que se realizavam as reuniões do LAL ou reuniões de apresentação de uma nova equipa governativa aos dirigentes de topo do ME.

Numa análise de malha mais fina, se tomarmos como exemplo o caso do DEGRE (o departamento que na área dos recursos humanos e materiais tem o mandato de fazer a articulação e coordenação do sistema) em 1994/1995, primeiro ano da aplicação da reestruturação de 1993, a situação é a constante do quadro seguinte:

QUADRO 7.10. DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS HUMANOS DO DEGRE POR SERVIÇO E GRUPO PROFISSIONAL

Categorias/ Serviços	GDG	NGAFRH	NEE	NAOGE	NATJ	RA	TOTAL
Dirigente	2	1	1	1	1	1	7
Técnico-Superior		13	29	1	6		49
Técnico		1	5				6
Téc.Adjunto/Aux.			12			1	13
Administrativo	2	68	15	2	8	18	113
Auxiliar/Operário			3			15	18
Prof. Requisitados	1	32		2	1	2	38
Contratado					2		2
TOTAL GERAL	5	115	65	6	18	37	246

Fonte: Relatório de Actividades 1994/1995 DEGRE²⁰

²⁰ Dados do investigador, enquanto participante no processo. Siglas utilizadas correspondem às seguintes designações: GDG: Gabinete do Director Geral; NGAFRH Núcleo de Gestão, Administração e Formação de

No Departamento de Gestão de Recursos Educativos, a relação entre pessoal administrativo e pessoal técnico o número de pessoal administrativo é três vezes superior ao número de pessoal técnico.

O efeito da aplicação das reformas estruturais pela simples fusão de serviços sem a consequente adaptação de quadros está patente no desequilíbrio registado nas categorias profissionais entre núcleos.

O núcleo dos equipamentos educativos e o núcleo de gestão administração e formação de recursos humanos registam percentualmente os seguintes valores: no primeiro, 45% do pessoal afecto pertence ao grupo profissional de técnicos superiores e 23% ao pessoal administrativo, enquanto no segundo se regista a situação inversa, sendo de 11% de pessoal técnico superior e de 59% de pessoal administrativo.

Este exemplo de distorção de quadros mostra o efeito de duas reformas sucessivamente aplicadas sem ter em conta o aspecto da qualificação do pessoal e a sua adequação às novas funções.

Entendemos que os objectivos estratégicos das direcções gerais e regionais foram condicionados por este factor de qualificação de pessoal acrescido do exercício das competências remanescentes previstas em lei²¹ se terem vindo a revelar com um peso de execução excessivo condicionando também em grande medida as tarefas de concepção.

Idêntica situação se passa nas direcções gerais pedagógicas²².

Como consequência a reorganização do trabalho na Administração Central não obstante a reorientação de missão vai fazer-se como veremos, mantendo os traços gerais e dominantes da cultura burocrática.

Recursos Humanos; NEE Núcleo de Equipamentos Educativos; NAOGE: Núcleo de Apoio à Organização e Gestão Escolar; NATJ: Núcleo de Apoio Técnico Jurídico, RA: Repartição Administrativa.

²¹ Cf.a alínea j) do artigo 2.º do D.L. n.º 139/93 de 26 de Abril e ainda da Portaria n.º 571/93, de 2 de Junho.

²² São excepções so segintes departamentos pelas seguintes razões:o DEPGEF serviço que assume os quadros e funções do Gabinete de Estudos e Planeamento; o IIE, dada a natureza das suas competências e funções e o GETAP porque constitui uma inovação estrutural, vocacionada para o desenvolvimento da educação tecnológica com uma missão definida para a renovação do ensino técnico profissional no sistema formal e não formal de ensino, com uma filosofia gestonária diferente das direcções gerais, visto que privilegia os processos de contratualização com as forças sociais.

3.2. Conservação do modelo: centralização de funções executivas e rotinas burocráticas

A organização do trabalho no Ministério da Educação obedece a uma planificação e execução em função do planeamento de dois acontecimentos anuais: a abertura e o encerramento do ano escolar.

A complicação e a complexidade das tarefas a realizar, obriga a um trabalho conjunto de direcções gerais e regionais, necessariamente feito em articulação e cooperação estreitas.

O início de cada ano escolar implica normalmente a publicação de diplomas de criação de escolas e de quadros de pessoal, a construção ou reparação de instalações, a abertura de concursos de recrutamento de pessoal ou de aquisição de equipamentos e mobiliário para equipamento ou reequipamento de escolas, a definição de questões de natureza pedagógica tais como, alteração de programas, funcionamento de cursos nocturnos, bem como a definição de questões relativas ao ensino especial, entre outras tarefas que se interrelacionam e articulam entre direcções gerais e regionais.

Este processo de funcionamento determina um ritmo de trabalho, marcado por períodos mais curtos de crise que correspondem a picos de trabalho para a execução de tarefas-chave de cada serviço (DGEBS exames, DEGRE concursos de pessoal e de equipamentos, GGF orçamento), seguidos de períodos mais longos de rotinas igualmente necessárias consequentes ou preparatórias destas tarefas-chave.

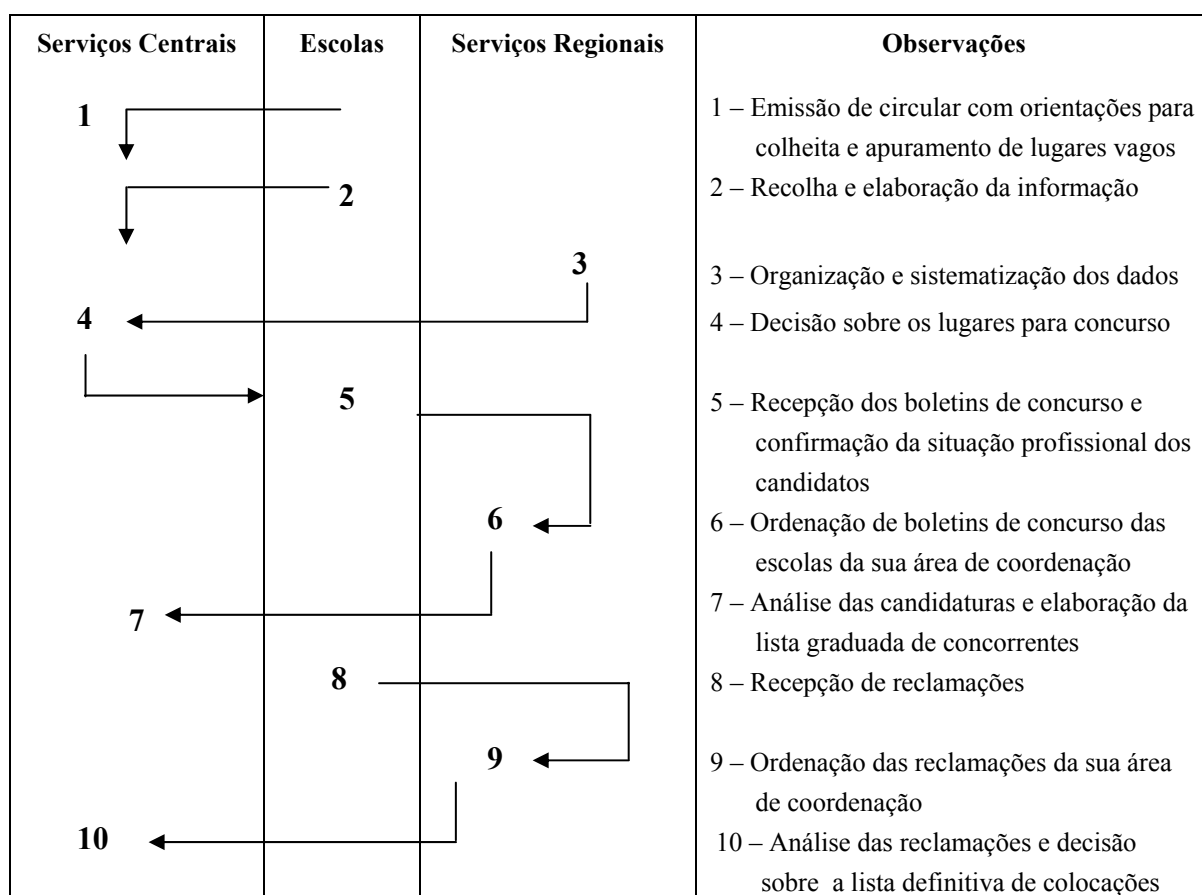
O investigador entende que, aos factores de contingência já descritos (o tamanho da organização, muitos anos de funcionamento em moldes burocráticos, a subqualificação de pessoal, a imperiosidade de prazos e relações de poder), se juntam outras condições particulares que permitem compreender a dificuldade que a Administração tem de se reconverter, tais como:

- a) A mudança inesperada da reestruturação orgânica, dada a ausência de conhecimento prévio ou participação dos serviços nos projectos de leis orgânicas;
- b) A redução do número de estruturas e de chefias e a mudança quase total dos titulares dos cargos de chefia;
- c) A subqualificação de pessoal, entendida no sentido de desadaptação funcional;
- d) Os ritmos e ciclos de trabalho, associados a prazos impreteríveis e um *modus operandi* assente na divisão de trabalho por especialidade, consolidado por largos anos de experiência, que reagem lentamente à vontade política de mudar a cultura dominante.

Nas circunstâncias enunciadas e dado o carácter sistémico da mudança, percebe-se que os serviços tenham respondido adaptativamente às exigências imediatas, reorganizando-se

nos velhos moldes ou inventando novas formas de participação e articulação com as direcções regionais, insuficientes para condicionarem ou justificarem o abandono do estilo instituído de tratamento dos assuntos na gestão de recursos humanos e materiais e na gestão pedagógica, como ilustram os diagramas de funcionamento de tarefas-chave de três departamentos significativos.

DIAGRAMA DE PROCESSO 7.1. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS
– COLOCAÇÃO DE PESSOAL DOCENTE



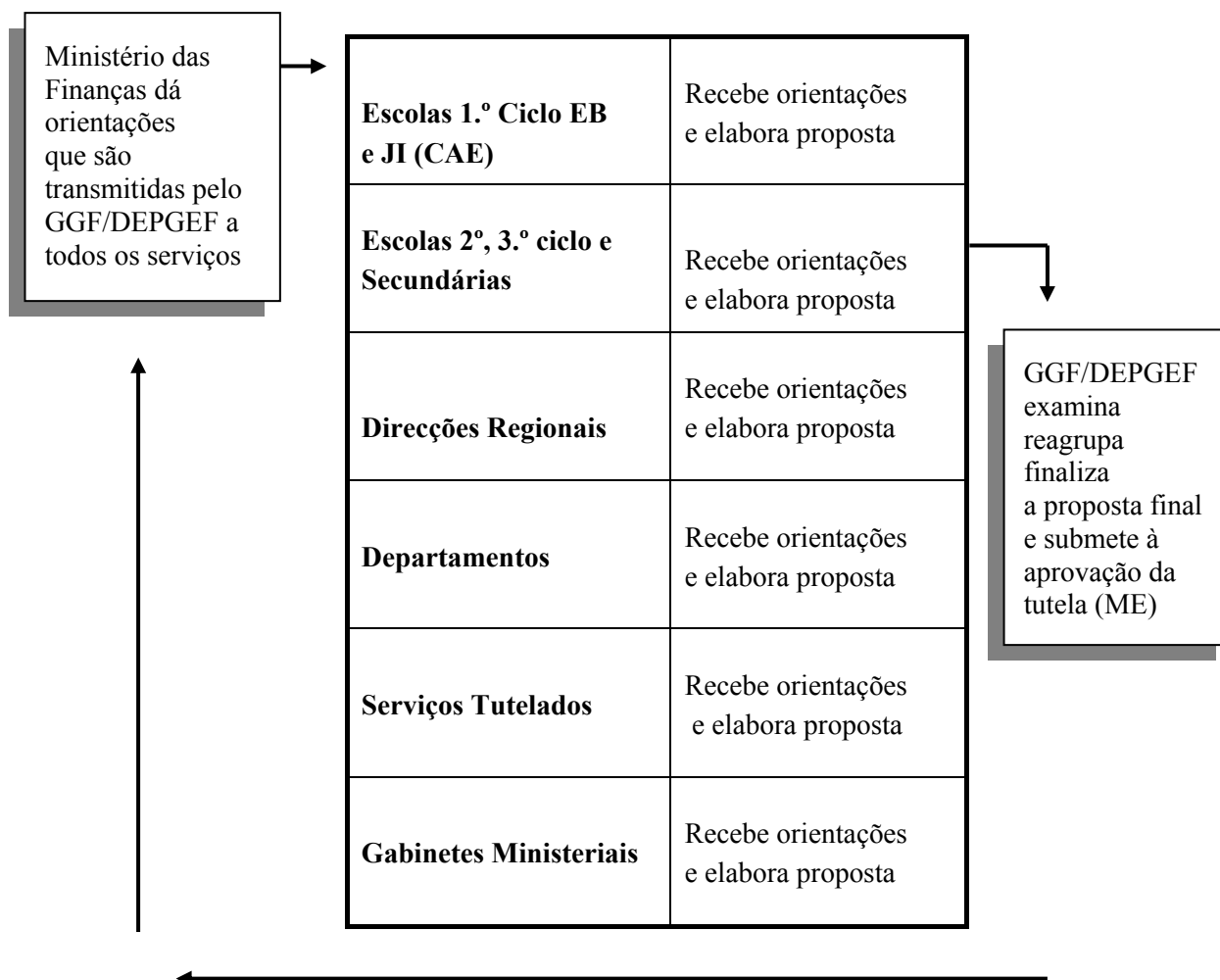
Este diagrama mostra como a administração central mantém a centralização de responsabilidades e das funções de concepção, planeamento e de decisão (1, 4, 7, 10).

A participação das escolas e dos serviços regionais (centros de área educativa: CAE) no processo é meramente instrumental, desempenhando funções de informação e servindo de caixa do correio.

É certo que nas margens do sistema, a escola pode colocar pessoal docente em situações residuais aos concursos nacional e distrital no chamado mini-concurso, mas as condições em que o faz, não lhe permite concretizar a expectativa legalmente criada com a autonomia (D.L. n.º 43/89), de exercer plenamente essa competência, pois está impedida de seleccionar

um corpo docente de acordo com o projecto educativo que definiu, colocando ou renovando a colocação de professores na escola²³.

DIAGRAMA DE PROCESSO 7.2. GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS-PREPARAÇÃO E ATRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO



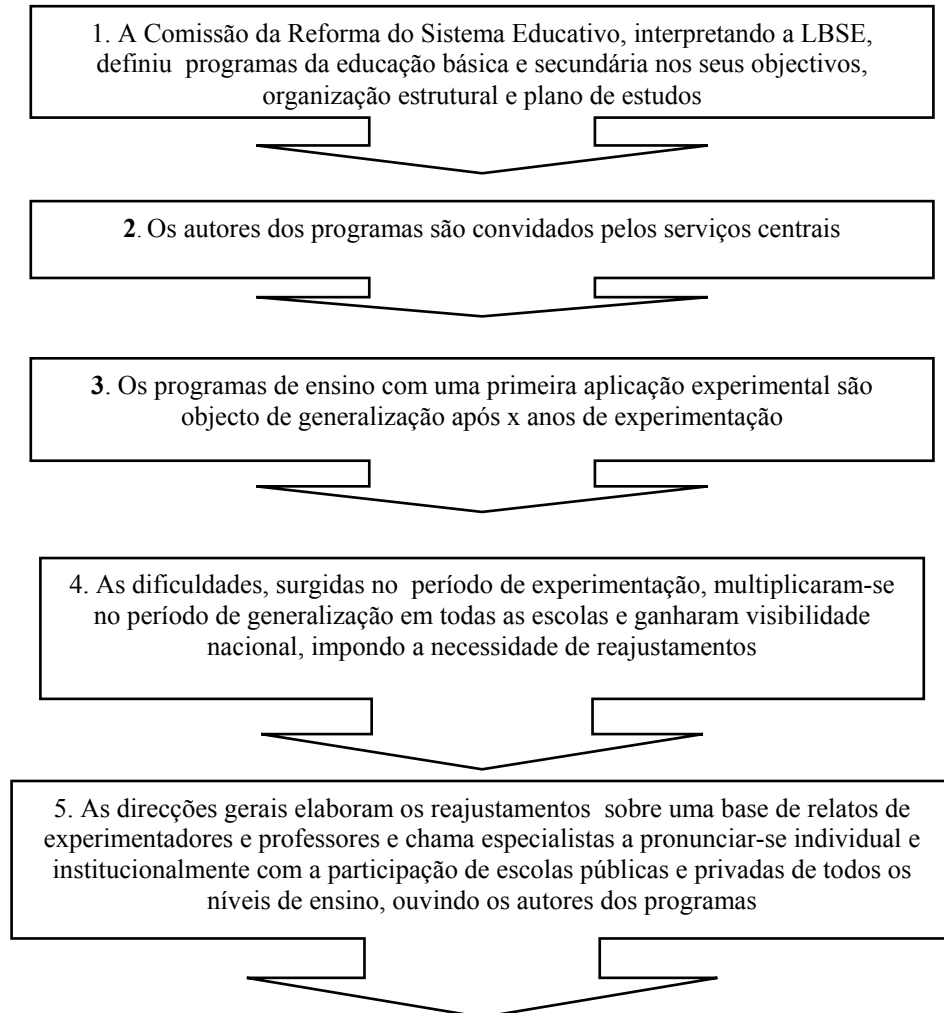
Como se constata no diagrama, a distribuição dos recursos financeiros é duplamente centralizada no Ministério das Finanças e no Ministério da Educação.

No caso do Ministério da Educação, faz-se sobre proposta justificada dos serviços, respeitando as disposições legais e as orientações dadas sem ter em conta, nos critérios de distribuição, factores como a avaliação de desempenho (Cf. Circular n.º 5/90 e seguintes sobre a formulação de proposta de orçamento).

²³ A alternativa para esta situação era a desconcentração, prevista para as DRE que até hoje ainda não se concretizou.

O processo de estabelecimento de programas obedeceu ao seguinte esquema cronológico de execução:

DIAGRAMA DE PROCESSO 7. 3. GESTÃO PEDAGÓGICA - ESTABELECIMENTO DE PROGRAMAS



Trata-se de mais um processo desenvolvido a partir do Centro, em que os fundamentos do programa, as finalidades, os objectivos gerais e as orientações metodológicas são definidas centralmente, cabendo aos professores apenas a gestão dos programas e relativamente à qual uma leitura dos programas revela que o ME não deixa de dar algumas orientações gerais e de recomendar actividades complementares em estreita ligação com os objectivos definidos.

4. O MESMO SISTEMA DE INFORMAÇÃO E A MESMA RACIONALIDADE INSTRUMENTAL

Estudos sobre processos de planificação e formulação das políticas de educação (Haddad, 1995) têm salientado, que sendo a informação um elemento vital das organizações complexas de grande dimensão, em particular daquelas que funcionam em ambientes caracterizados por toda a espécie de mudanças, a capacidade que uma organização tem de compreender um meio em mudança e de adaptar-se a esse meio, depende da informação disponível e da sua capacidade em traduzir esta informação em acções e decisões políticas de acordo com planos viáveis.

Resumidamente, a informação é uma condição necessária para que as organizações se adaptem a um meio em mudança. Uma organização como o Ministério da Educação caracteriza-se, neste domínio, pela quantidade e qualidade de informações que produz e pelo grau de disponibilidade que oferece a utilizadores internos ou externos.

Não é indiferente esta caracterização e o tempo que a informação leva até ficar disponível em três horizontes temporais: todos os dias e continuamente para os funcionários do sistema (serviços centrais e regionais e escolas); nos períodos críticos do ano escolar; em tempos de decisões estratégicas (políticas ensino, de formação de professores, de afectação de recursos etc.) quer se situem a longo ou a médio prazo.

Sobre este aspecto, sabemos, com base na opinião generalizada, expressa em declarações públicas frequentemente feitas por utilizadores do sistema (decisores e planificadores a nível nacional e regional, pais, parlamentares, investigadores, pessoal das escolas), que a informação é insuficiente, complexa e chega atrasada.

De facto, não obstante a existência de vários programas e projectos de modernização da administração, na vertente dos sistemas de informação (Lynce, Ricome, Minerva entre outros), o Ministério da Educação ainda hoje lida mal com as novas tecnologias.

Não dispõe de um sistema de informação global que lhe permita um funcionamento em rede de serviços centrais, regionais e escolas nem dispensa a utilização do recurso a serviços externos para a realização de tarefas em que se torna necessário o tratamento de grande volume de informação e o cruzamento de muitos indicadores e variáveis, como, por exemplo, no caso dos concursos de professores e de pessoal não docente ou na recolha de informação para a constituição ou actualização de bases de dados.

O correio electrónico, porque simbolicamente utilizado por um número pouco significativo de chefias ou quadros superiores, não substituiu de forma alguma a prática corrente de assuntos tratados pelo telefone que exigem a confirmação posterior por ofício, ou circular.

Mesmo utilizando o computador, como mero instrumento de processamento de texto, este equipamento não é de uso generalizado pelos funcionários para introduzir ou para obter a informação necessária à planificação e à decisão política. Esta continua a ser colhida individual e pontualmente por cada serviço, pelo processo tradicional de preenchimento de impressos ou de quadros que acompanham circulares, transmitindo instruções sobre o seu preenchimento e determinando prazos de execução urgentes e impreteríveis²⁴.

4.1. A consolidação de círculos viciosos burocráticos

A instrumentalidade usada na comunicação entre serviços centrais, regionais e escolas privilegia, de facto, a via escrita para transmitir orientações, esclarecer dúvidas ou determinar procedimentos. E, neste aspecto, a Administração também não mudou o seu pendor iluminista e interventivo.

De facto, o que se observa é que perante os problemas ou dúvidas que lhe são postos a Administração adopta sempre o mesmo procedimento, que consiste em assumir-se como detentora da verdade e da razão e convencer-se de que tudo o que faz é bem feito. Por isso não revê, em regra, a bondade da sua posição corrigindo, ou revogando questões controversas. Não interroga as causas que estão na sua origem, não questiona os princípios e pressupostos. Esclarece, esclarece, esclarece²⁵.

²⁴ São frequentes as circulares emitidas por serviços centrais e regionais que pedem às escolas a actualização de dados.

²⁵ Note-se que a produção normativa do Ministério da Educação tem registado um crescimento ininterrupto e exponencial desde a publicação da LBSE .

À primeira vista somos levados a pensar que este crescimento se deve, em parte, à necessidade de regulamentar a LBSE, visto que o desenvolvimento desta lei abrangia matérias em treze domínios (cf. art.º 59). Mas, em nosso entender, estas razões podem justificar como normal o crescimento da produção legislativa ao nível da lei e do decreto-lei e portarias que não são suficientes para explicar a hiper-regulamentação ao nível de outros instrumentos legais, ou seja, despachos, circulares, ofícios-circulares, na origem dos quais parecem concorrer três razões:

A primeira razão é que esta regulamentação não cai num vazio legal, visto que interfere com disposições legais em vigor e com o regime geral da função pública, exigindo, por vezes, clarificações e interpretações adicionais; a segunda razão prende-se com a não revogação expressa de certas normas, deixando para regulamentação posterior outras e com a definição ambígua ou insuficiente de normas ou conceitos como ficou claro no ECD o que conduz à instauração de um clima de dúvidas que obriga os serviços centrais a sucessivos esclarecimentos (por despacho, circular, ofício circular, telecópia), gerando, por esse facto, uma cadeia de dependência da administração central e alimentando, com um fluxo crescente de legislação subsequente, um círculo vicioso burocrático.

Esta postura alimenta o círculo vicioso burocrático, significando que, como refere Crozier (1963), que a organização não aprende com os seus erros.

Uma outra razão prende-se com a dependência funcional das direcções regionais (interlocutores privilegiados da administração junto das escolas e mais próximo delas), das direcções gerais e com a ausência de participação no processo de elaboração das normas, não dispondo de acesso à informação que as poderia habilitar a informar.

Como consequência, aumentam os circuitos de informação e as probabilidades de existirem procedimentos diferentes no domínio da mesma legislação acontecem frequentemente²⁶.

Todavia nem sempre os pedidos de esclarecimento têm origem na ambiguidade da formulação jurídica ou na contradição de regimes. O pedido de esclarecimento tem feito parte da estratégia das escolas e do corporativismo dos seus órgãos dirigentes que questionam a administração para não assumir o ónus de decidir contra interesses dos seus pares, contribuindo para a dependência da administração central, alimentando a cultura dominante de aguardar orientações superiores, na expressão de Azevedo (1994:197).

Não é fácil, em traços gerais, fazer a síntese do funcionamento da Administração Central: não só porque se trata de um processo complexo e sistémico, mas também porque a abordagem da Administração Central não pode fazer-se apenas penetrando no interior do funcionamento de uma máquina administrativa, visto que, neste processo de reforma, a Administração é, ao mesmo tempo, sujeito e objecto de mudança.

Como sujeito competia-lhe criar a mudança, agindo sobre a cultura, os modos de relações funcionais hierárquicos e informais entre os actores, o que fez.

Como objecto deveria modificar os comportamentos dos indivíduos que compõem a organização, agindo sobre as regras e os processos e procedimentos, aspectos que negligenciou.

Pensamos que o reformador compreendeu por antecipação as mutações necessárias nos diferentes planos:

- a)** Alterou as finalidades e os valores, ou seja, a razão de ser da organização;
- b)** Identificou as inovações a introduzir, ou seja, os elementos de funcionamento sem referentes nas práticas ou nos domínios da cultura vigente;
- c)** Criou novos espaços de regulação;
- d)** Definiu as adaptações a executar, ou seja, os ajustamentos entre as condições internas e externas de funcionamento para assegurar a continuidade administrativa e gestonária;

²⁶ Esta afirmação encontra evidência empírica em exposições individuais à Provedoria de Justiça, em tomadas de posição de organizações sindicais.

- e) Fragmentou a Administração por meio de processos de desconcentração e descentralização;
- f) Aliviou a Administração Central de certas actividades julgadas estrategicamente inúteis;
- g) E convocou actores sociais a participar na gestão da escola e na decisão política.

No plano estrutural, a reforma promoveu a fusão, extinção ou criação de novos serviços.

Definiu perfis funcionais diferenciados, separando funções de concepção de funções de execução. Procedeu à substituição de dirigentes. Identificou, no diagnóstico, que, na essência deste processo de mudança, a cultura era o centro da identidade e da personalidade da organização.

Ora, por esse motivo, considerando que a cultura é feita de um conjunto de valores e normas partilhadas na organização, de uma espécie de obrigações e de modelos explícitos ou implícitos de agir, é no agir da Administração que se situa o cerne da mudança.

E a análise de funcionamento dos principais aspectos focados revelou que o modelo: instrução → execução → relação se perpetuou por inércia e exigência de sobrevivência do sistema, não reservando lugar à reflexividade.

Revelou que, neste *modus operandi*, o processo hierárquico não favorece a possibilidade de partilhar a reflexão, ou seja, a separação das operações de reflexão e acção, visto que tem a virtude de mobilizar todas as energias sobre os resultados a alcançar. Mas tem a desvantagem de afastar os decisores do terreno de acção e de apreender a informação necessária à reflexão e ao questionamento dos pressupostos da decisão.

No plano da acção, vimos como a luta entre o urgente e o importante deu lugar a uma gestão que gera atrasos, que age por reacção, sem tempo de antecipar e alterar o seu modelo de funcionamento. Vimos também como o contexto de urgência faz com que o dirigente ponha em jogo a sua responsabilidade, substituindo os valores da motivação e da participação dos serviços e das unidades básicas do sistema pelo comando e pela directividade.

Neste contexto, compreende-se que os procedimentos escritos constituam um trunfo e o principal instrumento de comunicação para melhor dominar a mudança, no estado de descrição de novas regras e no apagamento de outras que não estão conformes.

Deste modo, a reprodução do diálogo como instrumento privilegiado na resolução de problemas não pode ter lugar de forma regular e sistemática.

Tudo isto fez com que a mudança de cultura não tenha acontecido e, pelo contrário, tenha perpetuado processos, regras e procedimentos, cujos traços gerais acabámos de retratar.

É face a este quadro que a nossa leitura se torna agora crítica e interrogativa.

Porque não se operou a mudança? Que lógicas se desenvolveram? Em que pressupostos assentou a concepção e interpretação do modelo?

Poderíamos *in fine* questionar ainda se a interpretação adoptada de desconcentração pelas direcções regionais e de descentralização e participação em órgãos dos estabelecimentos de ensino, ou de participação em conselhos consultivos, se revela adequada ao diagnóstico feito, visto que a inovação teórica contém uma proposta de um modelo cultural que sempre se regeu por princípios de centralização e sem raízes na tradição portuguesa.

Por ora, limitamos a análise aos pressupostos dos processos da reforma e às lógicas e contra lógicas desenvolvidas que contribuíram para a manutenção de um modelo invariante de funcionamento, apesar das formas mutantes ao nível das relações institucionais.

4.2. Interpretação das lógicas e pressupostos na transição de modelo

Quando confrontamos na análise as linhas de orientação que determinaram as reformas da Administração e as linhas de acção, presentes na sua aplicação, verificamos que, em ambos os domínios, se desenvolveram lógicas e contra lógicas, cuja racionalidade teve consequências nas dinâmicas que se geraram, omitiram ou contrariaram, as quais anulam, por vezes, aspectos inovadores ou permitem o reforço das tendências pesadas de sentido contrário.

Esta leitura não pode, contudo, ser desligada dos pressupostos em que assentaram as reformas, no que se refere às condições e ao tempo da sua aplicação, à avaliação do diagnóstico, aos parâmetros de mudança e aos objectivos estratégicos definidos.

No plano político, os reformadores partiram do pressuposto de que a descentralização da Educação era possível fazer-se fora do quadro da regionalização do País, isto é, sem estarem criadas e a funcionar as regiões administrativas o que equivale a pensar-se que é possível resolver, de forma parcial e administrativa, um problema eminentemente político e comum à Administração Pública.

No que se refere à concepção do modelo e à avaliação do diagnóstico, os reformadores consideraram que a Administração é uma mega-administração, produto de um contexto jurídico de modelo weberiano, sem levar em linha de conta ou sem valorizar a ideia de que a administração do sistema é feita de administrações cada uma com os seus contextos específicos.

A Administração não é um somatório de administrações. Ainda que se distinga dimensões diferentes, é, pelo contrário, um conjunto complexo de organizações que, obedecendo a um modelo de funcionamento, definido de forma igual para todas, adquire uma diversidade de performances em consequência de factores, tais como: o número de pessoal e respectiva qualificação profissional, o grau de estabilidade ou de mobilidade e de permanência nos quadros, a forma com reage à mudança, as cumplicidades ou as resistências

em razão de opções ou militâncias político-partidárias ou corporativistas, entre outros. E, neste caso, para conhecer os contextos, não basta apenas conhecer a história jurídica.

Torna-se necessário conhecer igualmente a história do seu funcionamento.

O facto de se presumir o conhecimento do modelo sem o conhecimento do seu funcionamento equivale a pensar-se que o princípio da uniformidade do modelo gera a homogeneidade de procedimentos, o que a realidade contraria.

Outro pressuposto prende-se com a definição e escolha dos parâmetros de mudança no que se refere às estruturas e ao papel e importância das reformas.

É que parece partir-se do princípio de que as estruturas são realidades objectivas e que basta mudar as estruturas e os dirigentes para mudar o sistema na cultura institucionalizada, isto é, nas rotinas e hábitos.

Este pressuposto corresponde a pensar-se que as organizações podem ser influenciadas pelas posições oficiais de forma decisiva e que a inovação pode ter lugar e consolidar-se, traçando uma nova missão e nomeando novos dirigentes, apoiados num modelo de controlo e de avaliação que afere a responsabilidade pela conformidade à regra, sem ter em conta uma avaliação do desempenho assente na responsabilidade, isto é, em função dos resultados alcançados²⁷.

Este pressuposto que equivale a não reconhecer que o efeito da conformidade à regra é uma forma de reprodução e de conservação do *status quo* e que a avaliação pelo desempenho é um factor potenciador de processos de mudança e de inovação.

Um último pressuposto parece implícito na ideia de que, definido o conceito de autonomia em lei, este é, por si só, mobilizador da adesão da escola e dos professores e de que a participação social, assegurada pela representatividade de parceiros em órgãos de consulta ou em órgãos de base na escola, era condição suficiente para a mudança, visto que por essa via se garante a democracia administrativa e se condiciona o agir da administração ao nível da tomada de decisão, no topo e ao nível da gestão e operacionalização de medidas políticas, na base.

²⁷ Refram-se as funções da Inspeção Geral de Ensino e o facto das escolas para quem os serviços centrais funcionam serem avaliadas pela forma como cumprem ou não a legislação e não pelo seu desempenho.

Conclusão

A verdade é que a herança paralisante da burocracia parece ter impedido a mudança da Administração Central, não obstante os sinais positivos de mudança, ao nível da Administração Central, de que fomos dando conta em alguns aspectos.

Em síntese, estes traduziram-se, no facto da Administração ficar mais perto dos administrados no sentido geográfico e no facto de a resposta aos problemas deixar de ser dada por várias instâncias centrais para privilegiar um só interlocutor junto das escolas - os serviços regionais.

Estes pressupostos e as lógicas de funcionamento deram lugar a uma contradição entre um modelo que, no plano conceptual e ideológico, delimita razoavelmente um modelo de tendência descentralizada, no plano funcional, revele uma praxeologia de tendência contrária, presente no desenvolvimento de contra-lógicas, permitidas pelo discurso jurídico que potenciam e recuperam a lógica de centralização.

A contra-lógica traduz-se pela introdução de cláusulas de reserva, pela criação de comissões de acompanhamento e pela omissão de regulamentação ao nível da formulação jurídica, em nome da segurança administrativa, da eficiência e da eficácia do sistema.

Em nome da segurança administrativa, surgem, no discurso jurídico dos diplomas estruturais, cláusulas de reserva, determinando o controlo e a intervenção da Administração em áreas de competência, em princípio delegadas.

Em nome da eficácia e da normalidade de funcionamento, são criadas comissões de acompanhamento.

Em nome da estabilidade, para evitar sobressaltos no sistema e assegurar a eficiência dos serviços, não são descentralizadas matérias fundamentais, cuja intenção de transferência está expressa em diplomas de igual força legal.

Em nosso entender, todos estes aspectos constituem formas de perpetuar uma presença forte da Administração com prejuízo de um papel regulador e de coordenação

São estas lógicas e contra-lógicas que geraram, nos processos de descentralização e de desconcentração da Administração do sistema escolar, a contradição fundamental deste processo de reforma que se traduz na existência, no plano conceptual, de uma lógica de descentralização e numa praxeologia de cariz centralizador, no plano do funcionamento.

CAPÍTULO VIII

O PAPEL E A ESTRATÉGIA DOS ACTORES: LEITURA DA INTENCIONALIDADE POLÍTICA DOS ACTORES SIGNIFICANTES

CAPÍTULO VIII

O PAPEL E A ESTRATÉGIA DOS ACTORES: LEITURA DA INTENCIONALIDADE POLÍTICA DOS ACTORES SIGNIFICANTES

INTRODUÇÃO

Se nos capítulos anteriores demos importância ao ordenamento normativo e orgânico da Administração Central, distinguindo entre os aspectos de conservação e mudança para a compreensão do modelo de regulação, definido pela Reforma Educativa de 1989, neste Capítulo propomo-nos abordar o papel e a estratégia dos actores políticos na definição e concretização desse modelo e fazer uma leitura da intencionalidade política dos actores significantes (os Ministros da Educação que fizeram a reforma).

Entendemos que essa leitura é necessária e pertinente por duas razões fundamentais.

A primeira, decorre do facto da Reforma Educativa ter correspondido a um mandato normativo explícito na Lei de Bases do Sistema Educativo.

Nos termos do artigo 59.º da referida lei (Lei n.º 46/86), competia ao governo publicar, sob a forma de decreto-lei, legislação complementar necessária ao seu desenvolvimento.

Ora, sendo esta, uma lei-quadro que foi consensualizada e finalizada num processo de negociação política entre os vários partidos com assento na Assembleia da República e traduzindo *ipso facto* um pacto ideológico parlamentar com incidência em princípios gerais e organizativos da Educação, a legislação complementar que dela decorre, corresponde à interpretação ou interpretações que, no acto de regulamentar, o Governo faz dos princípios e valores nela consagrados.

Assim sendo, torna-se evidente a importância do papel e das estratégias dos actores políticos que cumpriram esse mandato.

A segunda razão decorre da primeira, na medida em que, ao abordar o papel e as estratégias dos actores, se distingue entre acção e filosofia de acção.

Em nosso entender, torna-se necessário apreender, no agir dos actores, a intencionalidade política subjacente à acção. Não basta identificar e descrever a acção de um actor para definir o seu papel, se não percebemos o significado que o actor lhe atribui como sujeito e como funciona essa acção na intencionalidade do sujeito - actor político.

Por outras palavras, pretendemos dizer que a leitura da intencionalidade política permite apreender a filosofia de acção e os princípios que dão sentido a uma acção, ou seja, os quadros de referência que orientaram a actuação política, bem como a racionalidade e lógicas do comportamento dos actores, entendendo neste caso, comportamento como uma forma de agir voluntária e intencional.

Quando falamos de intencionalidade política, não estamos a referir-nos ao sentido comum do termo, isto é, identificando intencionalidade com a intenção de fazer alguma coisa.

Utilizaremos este termo, segundo o conceito da teoria da Intencionalidade, desenvolvida por Searle (1983), que se distancia dos filósofos da consciência e das teses mais correntes da filosofia analítica anglo - americana, ao definir Intencionalidade como um traço radicalmente distinto dos fenómenos mentais.

Para Searle (1987: 71-84), a Intencionalidade não é a consciência. Não é “ter intenção de”. “Ter intenção de” é uma forma, entre outras, de Intencionalidade.

A Intencionalidade, segundo o autor, corresponde a um estado mental. E, neste sentido, dizer que um estado mental tem Intencionalidade significa apenas que esse estado é acerca de alguma coisa (1987:74), como se depreende da seguinte afirmação: “*Si un état S est Intentionnel, alors on doit pouvoir répondre à des questions comme: S à propos de quoi? S de quoi? S que quoi?*” (Searle, 1983:16).

Ambrósio (1987) aplicou este conceito em Ciências da Educação ao analisar a intencionalidade de actores políticos (1976-1986), a propósito da tomada de decisão política em Educação, mas fê-lo numa abordagem psico-sociológica, articulando várias correntes de pensamento das ciências humanas: correntes psicológicas e sociológicas da formação da pessoa (Lerbet, 1981; Pineau, 1967-1986), interpretações socio-culturais (Castoriadis, 1975, 1978) e psicanalíticas (Lupasco, 1979-1986; Lobrot, 1983), para interpretar o comportamento dos actores na decisão política.

Para a autora citada, a formação da personalidade no seio de uma estrutura social determinada é um processo dialéctico do sujeito com o seu meio, onde se jogam experiências significativas de relação (Ambrósio, 1987:392-393).

Nesse sentido, a autora aproxima-se de várias correntes psicológicas e psicanalíticas, para apreender o processo de construção do *self*, utilizando os modelos de interpretação da construção da pessoa como sistema vivo (Atlan, 1979), procurando compreender a raiz pessoal de determinadas intencionalidades de decisão política.

Diferente é a perspectiva analítica, em que nos situaremos para utilizar o conceito de Intencionalidade.

Não nos propomos abordar o actor político, globalmente na sua unidade sistémica, como sistema pessoa, mas como autor ou proponente de um projecto ou acção política. Interessam-nos, por isso, sem procurar as razões subjacentes, compreender os quadros de referência em que o actor radica as suas crenças e convicções, ou seja, o conteúdo intencional e o conteúdo representativo da Intencionalidade política.

Por esse motivo, tomaremos como referências teóricas correntes de pensamento das chamadas ciências da acção, especialmente no campo das teorias políticas, sociologia, teorias de decisão, das ciências da administração e gestão.

Se bem interpretamos Searle, a Intencionalidade é a representação de um objecto. O autor designa por *conteúdo representativo* aquilo que é linguisticamente realizável e por *conteúdo intencional* o estado mental, expresso ou latente.

Esse estado intencional está imbricado com toda uma rede de outros estados intencionais e funciona ajustando-se ao “mundo”.

O *background* dos actores é entendido como capacidades mentais (esquemas, práticas, competências, hábitos) que sem serem, elas próprias, representações, são condições de possibilidade do exercício das não representações. O *background* desempenha também uma função importante no ajustamento da Intencionalidade e poder-se-á procurar, aí, justificação dos estados intencionais.

Neste contexto, segundo o autor, a acção simples ou complexa é a realização de um estado intencional bem determinado, pelo que perceber a Intencionalidade de uma acção exige também que se entenda a causalidade intencional e o *Background* (pessoal) do actor que a pratica.

Deste modo, ao falarmos de intencionalidade política dos actores, queremos referir que nos preocupamos em apreender o conteúdo da Intencionalidade política (convicções, quadros de referência doutrinária, visão e conceitos), as condições de satisfação dessa Intencionalidade, ou seja, de que modo a Intencionalidade (*espirit*) se direcciona e ajusta ao projecto (*monde*), isto é, se o actor entende que as suas convicções estão certas (nesse caso, foram as condições e as circunstâncias que não permitiram que essa intencionalidade se cumprisse) ou se, pelo contrário, conclui que as crenças em que acreditava estavam erradas.

Na análise de conteúdo de entrevistas semi-directivas que realizámos, faremos essa leitura à luz dos princípios teóricos de Searle designadamente dos seguintes:

“A explicação de uma acção deve ter o mesmo conteúdo que estava no pensamento da pessoa quando ela realizou a acção ou quando raciocinou em vista da sua intenção de levar a cabo a acção” (Searle, 1987:82 – Princípio 6).

Daí termos questionado os actores quanto ao modelo intencional, tendo em atenção na análise que: “Se a explicação é efectivamente explanatória, o conteúdo que causa o

comportamento mediante a causalidade intencional deve ser idêntico ao conteúdo da explicação do comportamento” (Searle, 1987:82).

Um outro princípio que tivemos presente estabelece que: “*Qualquer estado intencional funciona apenas como parte de outros estados intencionais*” (Searle, 1987: 84 – Princípio 7).

E aqui, pelo termo “funciona”, Searle esclarece que ele apenas determina as condições de satisfação relativas a todo um conjunto de outros estados intencionais.

Foi por esta razão que solicitámos a alguns actores a auto-avaliação da sua actuação política. Teremos em consideração na leitura interpretativa o *Background* de cada actor, procurando aplicar o princípio de que: “*A rede de intencionalidade só funciona sobre um fundo de capacidades humanas que em si mesmas não são estados mentais*” (Searle, 1987: 84 – Princípio 8).

Situemo-nos, pois, na análise da intencionalidade política, identificando para cada caso os actores significantes e a respectiva estrutura de acção.

1. OS ACTORES SIGNIFICANTES E A INTENCIONALIDADE POLÍTICA

São actores significantes neste processo dois Ministros da Educação: o Ministro que concebeu a reforma num contexto político de maioria absoluta do XI Governo Constitucional e o segundo Ministro da Educação do XII Governo Constitucional que continuou o processo da reforma, mas introduziu, pela via regulamentar, reajustamentos estruturais significativos na orgânica da Administração Central, num contexto político de segunda maioria absoluta do mesmo partido e com o mesmo Primeiro Ministro.

O critério de selecção destes actores decorre da responsabilidade política que um e outro tiveram na Reforma da Administração da Educação: o primeiro por ter tido o mandato de regulamentar o artigo 59.º da LBSE e de lançar o respectivo projecto de execução e o segundo, porque foi o único Ministro da Educação, no período estudado, que, na concretização desse projecto, introduziu alterações à orgânica funcional da Administração Central.

Questionámos os actores sobre o modelo intencional de reforma, sobre os quadros de referência teórica, sobre o grau de satisfação, relativamente à realização do projecto (Cf. Guião das entrevistas, Anexo III).

Em resultado da análise de conteúdo das entrevistas e da análise documental sobre a actuação política dos actores em questão, formulámos a hipótese interpretativa de que cada actor tem uma estratégia própria e que esta estratégia tem a ver com as circunstâncias e contextos políticos, com as crenças, e convicções, e com a experiência e vivência pessoal de cada actor.

As várias leituras que fizemos da entrevista do primeiro actor levam-nos a inferir que a racionalidade e a lógica da sua actuação é uma lógica instituinte de mudança, orientada por uma perspectiva idealista de realismo utópico (Giddens), no sentido em que procura criar políticas locais mobilizantes e valorizar o local pela devolução de poderes às escolas e à sociedade civil organizada.

2. INTENCIONALIDADE POLÍTICA DO PRIMEIRO ACTOR: A LÓGICA INSTITUINTE DE MUDANÇA E A PERSPECTIVA IDEALISTA DE REALISMO UTÓPICO

Inferimos da análise de conteúdo da entrevista em Anexo (E8) que o conteúdo da intencionalidade deste actor configura uma *lógica estratégica de mudança*, sustentada por rupturas feitas, com os princípios e filosofia governativa que regiam o sistema de administração escolar até 1989.

As rupturas registam-se desde logo na organização política da “pasta da Educação” na reforma da Administração Central e na reforma do modelo de gestão e administração das escolas.

Assim, a *primeira ruptura* consiste em pôr fim à dicotomia que era uso estabelecer-se na organização política do ME em função da matéria, isto é, entre pedagogia e administração, com a consequente criação de Secretarias de Estado de perfil funcional adequado.

Ao distinguir entre duas Secretarias de Estado, estruturantes da acção política: a Secretaria da Reforma Educativa para a inovação em geral (pedagogia e administração) e um Secretário de Estado Adjunto do Ministro para a gestão corrente do Sistema, conforme nos descreve na entrevista (E8, Linhas 46-54), este Ministro da Educação introduz na matriz estrutural do modelo uma lógica instituinte de mudança.

A *segunda ruptura* tem lugar na orgânica da Administração Central, ao nível do papel e estatuto tradicionalmente atribuído às direcções gerais e respectivos dirigentes.

A Lei de Bases do Sistema Educativo fizera a distinção entre funções e atribuições dos serviços centrais e regionais e lei ordinária, o D.L. 3/87, traduzira já essa distinção na criação dos serviços regionais e centrais.

Mas este ordenamento jurídico não punha em causa o princípio da hierarquia funcional, o qual era suposto seguir a lógica inerente à filosofia comum à Administração Pública, onde os únicos interlocutores da equipa governativa são os directores gerais.

A ruptura opera-se com a equiparação dos directores regionais a directores gerais, provocando um desequilíbrio na hierarquia funcional para, estrategicamente, como nos é referido: *conseguir dar ao modelo desconcentrado uma voz e um estatuto mínimo semelhante ao modelo das direcções gerais* (E8, Linha: 534-535).

Trata-se de uma medida a que o actor atribui particular significado e à qual se refere metaforicamente como *a estocada final* num processo muito complicado de negociação interna com os próprios Secretários de Estado e com directores gerais, objecto de resistências e incompreensão nas direcções gerais.

Esta alteração é sustentada pelo actor em nome da necessidade de manter uma matriz equilibrada entre directores gerais e regionais e da congruência com a convicção pessoal de que a Administração não se auto reforma.

A este propósito afirmou-nos: “*Na altura acreditava, como hoje continuo a acreditar, que a Administração Portuguesa não se auto reforma e que só um tsunami, portanto um maremoto provocado por um vector, por uma força exterior é que poderá introduzir as perturbações necessárias a esta reforma, que de governo em governo se vai falando como necessária...*” (E8, Linhas: 25-28).

A *terceira ruptura* faz-se no plano da relação entre serviços do Ministério da Educação e escolas. Interfere em aspectos da cultura dominante, entre os quais, este actor destaca as seguintes medidas :

1. *Transferência de responsabilidade da Administração para as escolas* que passam a definir a data e as condições de abertura do ano lectivo e a gerir um calendário escolar flexível. Estas são medidas que rompem com a centralidade decisional da Administração Central. E, se é um expediente no contexto dramático que a abertura do ano lectivo assumira desde a Revolução de 74, como pensa o investigador e o próprio Ministro refere, esta decisão não deixa de ser um sinal no sentido da devolução de responsabilidades à escola como também foi sublinhado: “ *Tudo isto tem de facto uma ideia de fundo que é responsabilizar as pessoas, as entidades, os parceiros* (E8, Linhas: 275-276);
2. *Alteração no circuito fechado de decisão política*, ao admitir-se a discussão prévia dos diplomas fundamentais, como se infere das seguintes afirmações: “*Tudo foi discutido, talvez até de mais na altura, excepto o decreto-lei da autonomia das escolas, por razões de celeridade conjuntural, mas tudo: escolas profissionais, reforma curricular, lei da administração das escolas...*
Nas escolas até fiz aquele dia D de paragem, de debate. Tudo ia à discussão das escolas, dos sindicatos, dos parceiros sociais, confederações de pais e de outras organizações representativas de interesses sociais ou profissionais e depois o projecto era enviado para parecer ao CNE.
E ainda: Não podia esperar uma geração. Não podia chegar ao Ministério e dizer que era preciso esperar uma geração, que não podíamos fazer a reforma, porque não tínhamos cultura na sociedade civil para tal. [...] (E8, Linhas: 652-656).
O CNE achava que eu lhe estava a retirar espaço de manobra ao fazer discussões prévias, que o CNE é que deveria ter no seu seio a responsabilidade por toda a concertação” (E8, Linhas: 310-312).
3. *Mudança na filosofia organizativa e de gestão escolares*, distinguindo entre administração e gestão e substituindo o órgão colectivo da chamada gestão democrática por um órgão uninominal eleito.

Somos levados a concluir que esta foi uma mudança longe de ser pacífica, por diferentes motivos e a vários níveis: entre professores, em que a luta mais cerrada tinha a ver com o equilíbrio entre o número de professores e os outros membros no Conselho de Escola e com o próprio modelo de liderança: a Região Autónoma da Madeira, por exemplo, defendia a solução de responsabilizar um órgão unipessoal nomeado.

Significativamente, o parecer do CNE é no sentido de manter o equilíbrio no conselho de escola, propondo o estabelecimento de uma regra de paridade entre professores e não professores e não sustentando a posição de manter um órgão colectivo.

Tudo isto, porque, no entender do investigador, estavam em confronto duas leituras do alcance da mudança que, para uns (Sindicatos de Professores), significava o fim da gestão democrática e, para outros (Ministro da Educação, Governo e Autoridades Regionais), esta se revelava insuficiente para “*que se pusesse cobro à demagogia dos órgãos colegiais e se responsabilizasse as pessoas*”.

Esta lógica de mudança encontra evidência empírica na forma como o Ministro da Educação do XI Governo Constitucional interpretou o seu mandato político e definiu uma estratégia de actuação, expressa de forma clara no sentido de avançar com a descentralização e desconcentração, por entender que a sua responsabilidade era fazer a mudança.

2.1. As estratégias de emancipação e o desequilíbrio do sistema: modelo intencional, objectivos e as estratégias

Em face do que fica dito, julgamos poder afirmar com base nas várias leituras que fizemos, que o sentido desta mudança é nas claramente um sentido de *emancipação*¹.

Trata-se de uma emancipação a partir do centro, na medida em que se *dá o passo para fora* de um modelo centralizado, como a seguir procuraremos ilustrar na actuação política do actor, no modelo intencional, objectivos e estratégias.

Na interpretação que fazemos, toda a estratégia de ruptura revela um esforço de romper com o passado e provocar a mudança, reordenando funções e competências para romper com um estado de centralização excessiva na Administração Central.

Na Intencionalidade política deste actor, a *descentralização* é ao mesmo tempo um valor, o princípio organizativo e a estratégia (E8, Linhas:18-35), dimensões que se reclamam e fundamentam em referenciais doutrinários e ideológicos, e se evidenciam nas políticas estratégicas e operacionais desenvolvidas.

MODELO E OBJECTIVOS

A interpretação que o Ministro da Educação fez regulamentarmente da Lei de Bases do Sistema Educativo configura um modelo concebido como um *sistema de actores* (actores políticos, sociais, da administração educativa ou do Estado) e institucionaliza áreas de

¹ Emancipação ou política emancipadora no conceito definido por Giddens (1997:194-195):” A política emancipadora funciona com uma noção hierárquica de poder, entendido como a capacidade de um indivíduo ou de um grupo exercer a sua vontade sobre os outros. A política emancipadora contém dois elementos : o esforço para cortar as amarras do passado, permitindo assim uma atitude transformadora em relação ao futuro e o objectivo de ultrapassar a dominação ilegítima de alguns indivíduos ou grupos sobre outros “.

intervenção e modalidades de participação, segundo “uma esquadria”, cujo conteúdo intencional e representativo são claramente expressos em resposta à questão que lhe colocamos em entrevista (E8) sobre o modelo e sobre o conceito e a implementação praxeológica da participação dos parceiros sociais educativos.

Segundo o modelo intencional, a participação dos actores sociais dá-se ao nível da base e do topo, em áreas de intervenção diferentes.

Na base, os actores sociais são membros natos do conselho de escola, o órgão de direcção para onde passa o poder estratégico. É o conselho de escola que define o projecto educativo, o plano estratégico de acção e aprova o orçamento, fazendo-se a participação ao nível da administração.

No topo, a participação ao nível da decisão política dos actores sociais é feita no CNE, concebido como um órgão de regulação extra-escolar, independente do governo, um *forum* de participação da sociedade civil, com a finalidade de promover consensos.

Do ponto de vista do Ministro da Educação, este órgão serve também uma função estratégica, na medida em que a ele se refere considerando-o um *anteparo* e um espaço de *diluição de conflitos* que lhe confere uma certa margem de manobra para obter a aprovação dos projectos de reforma, em Conselho de Ministros (E8, Linhas: 339-344).

Nas Regiões Autónomas, o sistema está fragmentado, na medida em que não existe qualquer coordenação entre o Ministério da Educação e as Secretarias Regionais de Educação.

Esta situação, na interpretação do Ministro, resultou de uma prática política e de uma interpretação “independentista”, feita e cultivada pelas Regiões Autónomas.

A par destes espaços de contornos institucionalmente identificados, a participação social faz-se ainda nos processos de desconcentração e de descentralização com a Administração Local e com os serviços desconcentrados do Ministério da Educação e do Governo, na articulação com outros serviços desconcentrados de outros ministérios.

Porém, no entender do investigador, para além da importância dada aos actores sociais, representantes da comunidade educativa ou da sociedade civil organizada, este sistema de actores admite um novo papel para os dirigentes de topo.

Os directores gerais que tinham desempenhado até então o papel de agentes na execução das políticas ou na preparação da decisão, podem assumir, no novo quadro, um estatuto de actores, pela participação ou desempenho de missões em grupos de trabalho inter-ministeriais de negociação com parceiros privilegiados (autarquias e sindicatos), na execução de programas operacionais desconcentrados ao nível do terreno, articulando com órgãos e serviços desconcentrados da Administração Local ou dependentes de outros

Ministérios (Governadores Cívicos, Presidentes de Câmara) ou outros parceiros educativos², por exemplo, as Confederações e Associações de Pais.

Na Intencionalidade política deste actor, o objectivo geral deste modelo descentralizado era: *passar para os níveis descentralizados tudo o que fosse possível passar e fosse razoável passar, reduzindo drasticamente as funções da administração central: 70% a 80% das funções que desempenha, garantindo a unidade e uma certa coerência e harmonia*”, introduzindo regras e prioridades. Isto significava, para cada caso, o seguinte:

- 1 Nas Regiões Autónomas recolocar a autonomia naquilo que lhe pareciam ser os parâmetros saudáveis de um modelo de autonomia num Estado Unitário com Regiões e conseguir um quadro nacional onde estas se inserissem.
- 2 No caso das direcções regionais, desconcentrar os serviços e avançar para a regionalização administrativa. Este conteúdo intencional expresso inscreve-se num quadro de referências políticas das democracias avançadas e no novo regionalismo europeu e acompanha a tendência de descentralização e desconcentração da Administração da Educação que, à data, se fazia nos países do Sul da Europa tradicionalmente centralizados. A causalidade intencional desta opção é-nos, igualmente, explicada pelo actor.

É que, apesar de não estarem criadas as Regiões Administrativas, havia expectativas legalmente tuteladas de que poderiam ser uma realidade e, no entender do actor em questão, estavam satisfeitas essas condições: *Não havia Regiões Administrativas, mas eu acreditava, na altura, que, no âmbito da legislatura 87-9, haveria condições para levar para diante esta reforma (que apesar de tudo era uma legislatura de maioria absoluta de um único partido).*

Chegou a fazer-se uma lei quadro das Regiões Administrativas por proposta de lei votada na Assembleia da República por unanimidade, salvo erro no âmbito dessa legislatura (E8, Linhas: 75-82).

Julgamos que, tendo em conta as circunstâncias políticas e económicas da época, a *estratégia* de levar a cabo o projecto de deslocação de poderes do centro para a periferia (desconcentração/descentralização) é uma estratégia *ofensiva, aberta e concertada*.

Encontramos fundamento para esta afirmação nas circunstâncias políticas e económicas da época e na estratégia gizada de avançar com a descentralização, procurando fazer passar projectos de decreto-lei instituintes de mudança e, ao mesmo tempo, tentando acrescentar ao

² São exemplos típicos destes processos de participação, ao nível local, o PIPSE e a criação de escolas profissionais dos ensinos artístico, tecnológico e profissional, assunto que aprofundaremos no Capítulo XII.

orçamento mais recursos pela via da cooperação com outros Ministérios ou da contratualização com a Administração Local e Parceiros Sociais, Intencionalidade expressa na afirmação:

“Portanto essa estratégia tem a ver com a regionalização, mas também com problemas do País” (E8, Linhas: 281-282).

AS ESTRATÉGIAS E O MÉTODO

Na concretização dos objectivos, o actor adopta como método a discussão e a negociação e como regras de orientação geral as seguintes:

- a) *Ter ao mesmo tempo várias frentes de negociação e vários diplomas em discussão*, evitando centralizar a discussão apenas num tema ou num aspecto.

Mas eu tinha muito claramente a ideia de que não podia abrir guerras em frentes únicas [...] tinha a noção clara de que se fizesse por exemplo todo o ponto de aplicação num único tema [...] a concentração de forças negativistas sobre uma única frente de aplicação inviabilizava qualquer reforma do Sistema Educativo (E8, Linhas: 285-292).

- b) *Promover a discussão alargada* a escolas, sindicatos, pais, parceiros, funcionando o CNE como uma instância independente e supra negocial de formulação de pareceres, sem retirar espaço de manobra para discussões prévias com outros parceiros (Cf.E8, Linhas: 295-316);
- c) *Envolver na negociação as partes interessadas*, designadamente outros ministérios nos casos em que as questões exigiam a aprovação conjunta³.
- d) *Dar o tempo necessário para fazer a discussão nas instâncias próprias* (as leis orgânicas estiveram dois anos em discussão, a reforma curricular esteve dois anos, o estatuto do ensino particular e cooperativo esteve dois anos, o estatuto da carreira docente e dos professores dos ensinos básico e secundário vinte e um meses);

Esta estratégia servia o princípio da estabilidade e era considerada como a única maneira de garantir que as propostas de reforma que saíam não fossem objecto de contestação imediata e, por outro lado, evitava que as forças negativistas e conservadoras se concentrassem num ponto de aplicação, inviabilizando a mudança.

A necessidade de garantir um suporte financeiro para a aplicação de medidas e programas consistia em aproveitar o envolvimento local de entidades e de outros

³ Assim se passou com o projecto de Estatuto da Carreira Docente dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, negociado durante vinte e um meses, por um grupo de trabalho interministerial, (Finanças, Reforma Administrativa, Administração Pública), a que já nos referimos e que estudámos em trabalhos científicos anteriores (Ramos C. Castro, 1995) e com o projecto de transferência de pessoal não docente para as autarquias, e outros .

departamentos ministeriais para conseguir apoios logísticos e financeiros, através da celebração de contratos-programa com autarquias e com outros parceiros da sociedade civil ou ainda na incentivação de mecenatos com as empresas ou na sugestão de novas formas de gerir como, por exemplo, a disponibilidade manifestada para acordar um regime de fundações para a prestação de serviços públicos entre as autarquias e o Ministério da Educação, situação que não se chega a concretizar (E8, Linhas: 385-401).

Tratou-se de uma estratégia voluntarista, na expressão do Ministro da Educação “levada a ferro e a fogo contra todos” em condições difíceis, algumas já por nós referidas, designadamente os bloqueios que a demora de assinatura de portarias conjuntas com o Ministério das Finanças provocava no funcionamento do sistema.

Em síntese, julgamos ter evidenciado a conotação dada aos termos com que procuramos definir a estratégia adoptada quanto à natureza e atributos.

Utilizamos o termo ofensiva para significar o sentido de iniciativa na concretização do objectivo de mudança e os termos aberta e concertada em função do método adoptado de participação e negociação.

2.2. Intencionalidade política do primeiro actor: a mobilização social e a participação

Na leitura do *conteúdo da intencionalidade política* deste actor distinguimos dois níveis de referenciais ideológicos e políticos que se cruzam e situam no plano dos princípios ideológicos (LBSE e Programa de Governo) e no plano axiológico de contornos mais gerais que têm a ver com convicções pessoais e filosofia de valores.

O primeiro nível de referencialidade encontra evidência empírica na definição das políticas estratégicas e operacionais dos conceitos de autonomia e de descentralização/desconcentração e regionalização.

Quando sobrepomos as leituras do quadro jurídico-normativo e do funcionamento do modelo (Capítulos VI e VII) com a leitura da Intencionalidade política deste actor, verificamos que o discurso jurídico-normativo e o discurso político são coerentes com o rigor dos conceitos doutrinários do Direito e das Ciências Administrativas, definidos no Capítulo II.

Mas a leitura que o actor faz do mandato político e normativo não se limita, em nosso entender, a uma leitura *stricto sensu* destes referenciais doutrinários.

À luz da teoria da Intencionalidade de Searle, julgamos poder dizer que o conteúdo representativo da intencionalidade política do actor traduz um conteúdo intencional que se reclama de quadros de referência ideológicos e políticos mais amplos.

A interpretação que o actor faz da LBSE e a leitura da sua actuação política têm a ver com a sua experiência pessoal política e profissional⁴ e com convicções pessoais, claramente expressas e repetidamente assumidas ... “*Acreditava e continuo a acreditar de que só um tsunami um maremoto poderá provocar a reforma e esse vector era a descentralização* (E8, Linhas:25-31); e ainda com valores da filosofia humanista e personalista de que se reclama, ao afirmar:

“*Processo em que acreditava e continuo a acreditar, não apenas no plano doutrinário, como filosofia democrata cristã de que me reivindico...*” (E8, Linhas: 18-20).

Prendem-se também com o conhecimento das tendências reformistas da Educação que se registavam à época na Europa (França: 1989; Espanha: 1990; Itália: 1990; Grécia: 1990) o que se manifesta expressamente na entrevista, embora de forma indirecta e meramente exemplificativa, quando refere a composição do conselho de escola na Dinamarca (E8, Linhas: 368-370) ou invoca, como exemplo, o modelo de regionalização na Itália (E8, Linhas: 73-76).

Na nossa interpretação, ao conceber a Administração como *um sistema de actores* e ao estabelecer na lei e na prática *espaços alargados de participação*, a visão política deste actor situa a Educação no campo da responsabilidade social e não apenas no campo do Estado ou de instituições particulares tradicionais, como a Igreja, por exemplo.

Ao devolver à escola a responsabilidade actuante de determinar a data de abertura do ano lectivo e o reconhecimento de que estão em causa obrigações colectivas (recorde-se que os conselhos directivos têm que cumprir o número de dias estipulado para a duração do ano lectivo), ou ao instituir órgãos de participação dos actores sociais, favorecendo a possibilidade destes poderem influenciar as decisões, que de outro modo, lhe seriam arbitrariamente impostas, tenta-se, por um lado, ultrapassar as relações de obediência e, por outro, iniciar uma prática de responsabilidade social, fazendo um acto de fé nas pessoas e não apenas no aparelho de Estado ou na máquina do Ministério da Educação.

Identificamos esta visão como própria de um pensamento humanista e de uma concepção do mundo, como sistema de relações entre meios e fins.

Diversas correntes se cruzam na história das ideias para explicar a concepção humanista da Educação⁵, mas, no caso em apreço, o que importa trazer à colação é que, embora a

⁴ Antes de ser titular da pasta da Educação, este actor desempenhou entre outros os seguintes cargos e funções: Director Geral e Director de Serviços no Ministério da Educação (1973-1979), Vice-Presidente do Instituto Nacional de Administração, Secretário de Estado da Educação do VI Governo Constitucional (1980-1980), Secretário de Estado da Administração Regional e Local do VIII Governo Constitucional (1981-1983), perito e consultor de diversas instituições internacionais (Banco Mundial, OCDE, UNESCO).

⁵ Limitamo-nos a referir esta corrente de pensamento tal como o autor no-la referencia.

normatividade ocupe o campo teórico da discussão da Reforma no quadro de um projecto nacional de modernização, essa reforma é igualmente perspectivada na Intencionalidade política deste actor como um projecto social, culturalmente consciente do valor da diversidade e da iniciativa social.

Entendemos que esta preocupação se manifesta em vários registos, designadamente na alusão à falta de lideranças locais e no entendimento que era missão da Educação formar essas lideranças:

Esta é uma questão central: uma cultura de liderança e de sociedade civil forte que torne depois sustentável uma descentralização, porque se não existe essa cultura a regionalização é refém depois dos mesmos vícios e defeitos da cultura da Administração Central.

[...] É um problema de Educação: é a Educação que vai gerar lideranças locais.

Não se resolve nem com um decreto, nem com uma vontade política, nem com discursos (E8, Linha: 630. 647-652).

O primado ontológico, ético e social das pessoas, características do personalismo revê-se na formulação das políticas e num leque de possibilidades de medidas.

A ideia de que a sociedade civil tem que ser sujeito da Educação e não o seu objecto é traduzida no discurso político como ideia-chave da reforma, quando este actor refere a devolução progressiva, mas radical, à sociedade civil da sua dignidade de sujeito da Educação. Este pensamento está claramente expresso desta forma:

“ São estas de facto as três ideias que explicam o sentido de uma expressão um pouco abstracta de sociedade civil como sujeito da Educação:

A sociedade civil (com as instituições e membros) será sujeito da Educação se puder usufruir plenamente das estruturas educativas, se puder orientar o conteúdo e os métodos da Educação, se puder participar nas grandes iniciativas do Sistema Educativo

A grande intenção da Reforma é voltar a pôr o Sistema Educativo ao serviço da pessoa humana em toda a sua dignidade⁶.

Na nossa interpretação, esta visão contém, à sua maneira, os dois elementos que Giddens (1997:195) identifica numa política emancipadora: o esforço de cortar com o passado que, neste caso, atravessa de forma consistente e organiza toda a Reforma e o objectivo de ultrapassar a resistência à mudança, os preconceitos e os constrangimentos

⁶ Palestra proferida pelo Ministro da Educação Roberto Carneiro, no Forum Portucalense, em 9 de Dezembro de 1988.

práticos, que o actor procura levar a cabo, utilizando as estratégias concertadas já anteriormente descritas.

2.3. Condições de satisfação e causalidade intencional

A interpretação que fazemos sobre as condições e causalidade intencional, não pretende analisar a eficácia e a eficiência das políticas do actor decisor, perspectiva analítica em que se situou Ambrósio (1987) ou fazer a avaliação das políticas realizadas à luz dos programas governamentais expressos ou de transformação social, mas tão somente procura compreender, pelo lado do actor, as justificações intencionais da sua intervenção.

O balanço que o actor faz da sua actuação política não coincide com o conteúdo de intencionalidade política, como se infere de afirmações explícitas sobre a sua intenção de devolução às Autarquias de responsabilidades de gestão de todo o Ensino Básico e de devolução às Regiões Administrativas do Continente de responsabilidades no Ensino Secundário, reservando para a Administração Central o Ensino Superior.

A consolidação e desenvolvimento da participação, a constituição de fundações nas autarquias são ainda alguns exemplos da Intencionalidade não cumprida, mas, em última análise, a auto-avaliação feita é positiva porque, como nos é afirmado, os princípios de participação e descentralização ficaram.

Depreendemos da análise de conteúdo da entrevista que o actor mantém as suas convicções várias vezes expressas ao afirmar repetidamente, “acredito e continuo a acreditar” o que nos leva a concluir que se regista uma consonância entre crenças e convicções e actuação política, ou seja, o insucesso que o Ministro da Educação constata na avaliação que faz, decorre de circunstâncias e condições políticas, para as quais encontra as seguintes explicações:

Em primeiro lugar, o facto de trazer uma filosofia *contra corrente, contra natura*, visto que o entendimento político do Governo e até da sociedade era de que, havendo, como havia, uma maioria e um projecto não era necessário descentralizar, (*não era uma questão de autoridade, na leitura que o actor faz: era uma questão de mandato*).

No que se refere ao desenvolvimento do modelo intencional foi também, no entender do actor, condicionado por vários factores.

- Factores que qualifica de mais pesados e têm, na sua perspectiva, a ver com o modo de ser cívico da sociedade portuguesa sem tradição de participação na Administração Pública e com falta de lideranças, a nível local para sustentar uma descentralização e outros factores que se prendem com o processo em si.

- Dificuldades inerentes à sua concretização entre as quais a inviabilização da aplicação dos diplomas que o protelamento da sua assinatura pelo Ministério das Finanças causava.

Do ponto de vista do actor, a mudança operou-se ao nível da consagração de princípios, mas não se reuniram as condições políticas e instrumentais necessárias para a concretização da sua intencionalidade política.

Nesta perspectiva de compreensão, parecem confirmar-se as hipóteses interpretativas de natureza política e histórico-cultural, que equacionámos no Capítulo III, designadamente o constrangimento introduzido pela ausência de criação das Regiões Administrativas e a fragilidade participativa da sociedade civil.

Em parte e pela mesma razão, parece confirmar-se a hipótese explicativa do processo de descentralização para a Administração Local se reduzir simbolicamente à transferência de alguns poderes, constituindo-se num processo inacabado de Reforma do Estado.

A experiência do novo modelo de gestão das escolas teve um constrangimento inicial financeiro, por não terem sido regulamentadas as condições de funcionamento no que se refere ao estatuto remuneratório do director executivo.

A descentralização para as Regiões Autónomas que já se tinha consolidado no tempo por mais de dez anos de vivência autonómica e relativamente à qual a intencionalidade política expressa do actor era situá-la nos parâmetros normais de uma autonomia, num estado unitário, assumindo a coordenação do sistema prevista em lei, esbarrava com a determinação dos governos regionais locais.

Abrimos aqui um parêntesis para dizer que estas serão também algumas razões que podem explicar um fenómeno de não correspondência entre o discurso e a prática, referido em certos trabalhos de investigação (Lima,1998; Formosinho,1999; Teodoro, 2000; Barroso,1998; Afonso,1999 entre outros), centrados no estudo de diferentes medidas da Reforma Educativa, a propósito da autonomia da escola ou das políticas educativas dela decorrentes.

3. INTENCIONALIDADE POLÍTICA DO SEGUNDO ACTOR: A MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA E A RACIONALIDADE GESTIONÁRIA

A intencionalidade política do Ministro da Educação do XII Governo Constitucional inscreve-se num contexto geral de racionalidade gestionária de matriz empresarial que caracteriza a rede de intencionalidades do XII Governo Constitucional.

O objectivo do mandato político deste Governo era a “Modernização do País e a aproximação de Portugal dos padrões comunitários de qualidade, eficácia e sucesso”. Esta orientação concretiza-se, no caso da Educação, na definição de dois objectivos:

- 1.º Prioridade à modernização do Sistema Educativo, orientada por critérios de qualidade, inovação e eficácia na utilização de recursos;
- 2.º Consolidação das reformas, tendo em vista a experiência evolutiva resultante da sua aplicação (PG, XII p. 98).

Entendemos que nesta perspectiva governamental, interessa referir que a autonomia e a descentralização tendem a ser utilizadas como instrumentos da política de modernização do Sistema Educativo, pautando-se por critérios de responsabilidade e avaliação.

Julgamos poder afirmar, em face das coordenadas políticas identificadas, tratar-se de uma opção por um modelo de pendor pragmático tendente a valorizar a dimensão operacional e funcionalista dos processos de descentralização. E isto porque, se consagra uma estratégia de operacionalidade, se declaram valores e orientações e se define a vocação do Sistema.

O sistema é ordenado por um objectivo (modernização), pela designação de uma actividade (consolidação das reformas), e até pela designação do resultado dessa actividade (qualidade, eficácia e sucesso).

Neste sentido, a missão da Administração da Educação assenta em princípios de racionalidade e flexibilidade que estruturam, do mesmo passo, a filosofia e a acção políticas.

Não podem, porém, deixar de ser referidas neste contexto, porque condicionam também a intencionalidade política do actor, as circunstâncias em que assume responsabilidades na Educação: sucede ao primeiro Ministro da Educação da legislatura de 1991-95, que se vira forçado a pedir a demissão, após seis meses de mandato, na sequência de uma onda de contestação estudantil à política educativa.

É neste quadro que equacionámos o conteúdo da Intencionalidade política deste Ministro da Educação do XII Governo Constitucional, interrogando-nos sobre se a sua filosofia e política de acção são apenas um nó nesta rede de intencionalidades do governo, ou se se fundamentam e apoiam em quadros doutrinários ou modelos teóricos de referência, que a lógica do modelo jurídico-normativo e das estratégias e objectivos definidos nos faz supor.

Suscitamos por isso a hipótese do conteúdo de Intencionalidade política deste actor se enraizar no pensamento contemporâneo sobre teorias e fundamentos de Gestão.

Hipótese que não se confirma, neste plano, já que o próprio actor nos esclarece da seguinte forma: *“Não estava a aplicar modelo nenhum. Acho que na vida temos que ter bom senso e racionalidade e por isso, socorri-me de dois factores que fizeram parte da minha experiência de vida ... fui dirigente associativo no Ensino Superior ... e aí bebi alguma experiência ... e era motivado pela minha formação, tinha estado no grupo Quimigal.*

Ensinaaram-me a gerir e portanto eu tinha a minha visão de gestão.

Sempre olhei para a Administração do Ministério da Educação, como se fosse uma empresa, por muito que choque os puristas da Educação, mas a gestão foi sempre por mim encarada como a gestão de uma empresa.” (E7, Linhas: 155-166).

No entanto, a actuação política deste actor no que se refere à definição do projecto político e à reestruturação da Administração Central e ao *modus operandi* da sua realização, confirma uma postura e um perfil de gestor, com evidência empírica no plano dos princípios assumidos (racionalidade, flexibilidade, qualidade), na forma de abordar questões e problemas, no equacionar das soluções, na concretização de objectivos e planos e, não menos importante, na planificação da execução de políticas e medidas.

A análise empírica da estrutura de desempenho, tal como nos é descrita, (E7, Linhas: 26-85), começa por uma sequência de acções que correspondem aos elementos essenciais de um modelo de gestão, praticado nas empresas e teorizado em autores desta área do conhecimento.

3.1. As estratégias de flexibilização das estruturas e a racionalização de recursos

Inferimos da análise de conteúdo da entrevista com este actor (E7 - Anexo III) que a sua prática política obedece a cânones e estratégias de matriz gestionária, evidenciada nos seguintes aspectos de actuação política:

- 1.º Diagnóstico da situação, com a análise reflexiva das convulsões sociais que então se viveram e identificação das suas causas e problemas criados;
- 2.º Avaliação do quadro jurídico-normativo, donde extrai a conclusão de que, à excelência do modelo, não correspondem as condições de praticabilidade:

“Com efeito tínhamos uma excelente reforma, em termos de conteúdo curricular de programação, de evolução pedagógica, mas apenas no papel, ou seja tecnicamente bem elaborada, mas sem os condimentos necessários à sua praticabilidade.

... tínhamos uma Administração que não estava preparada, nas competências e atribuições para poder aplicá-la com eficácia e flexibilidade.

Por outro lado ainda, os professores não tinham sido formados para poder encarar uma reforma daquela dimensão e em tão curto espaço de tempo.

Já não falo nos alunos que, enfim estão lá para aprender e não tinham que ser envolvidos no processo. (E7, Linhas: 17-25).

- 3.º Fixação de objectivos e áreas de intervenção:

Ora atendendo aos problemas inventariados defini três prioridades. Aplicar a reforma nas escolas, adaptar a máquina da Administração Central e formar professores. (E7, Linhas: 26-27).

4.º Estabelecimento de uma estratégia de actuação e de um plano de execução:

Por isso, comecei a trabalhar, ainda muito só ao nível do gabinete e com o apoio de grupos de reflexão sobre que programas de formação de professores a executar que mecanismos a criar para tornar a aplicação da reforma eficaz e bem aceite e que nova administração para a reforma educativa (E7, Linhas: 26-31).

...A minha ideia era: "Eu não posso fazer uma reforma isolada, sem pensar todos os serviços...(E7, Linha:36) por isso o processo das direcções regionais era para ser resolvido em três fases. Só pude realizar a primeira.

Portanto, todo o processo de leis orgânicas, embora infelizmente tivesse ficado por aí, tinha mais duas fases e isso concluiria o edifício da descentralização do Ministério, tornando o ministério a nível central muito mais leve, tornando-o muito mais político ..." (E7, Linhas:76-80).

Em face deste conteúdo representativo da Intencionalidade política expressa pelo actor, somos levados a concluir que a estratégia para mudar a Administração Central é uma *estratégia defensiva e pragmática*, no sentido em que é reservada a um círculo restrito de assessores que são constituídos em grupos de reflexão, nomeados pelo Ministro da Educação, com orientações precisas, trabalhando ao nível do gabinete, com a descrição suficiente para evitar o jogo complexo de estratégias interpessoais, porque se tratava de uma questão política e o Ministro refere a este propósito: *Eu sabia o que queria.*

A mudança acontece com a publicação simultânea de um pacote de leis orgânicas que reestruturam os serviços centrais e regionais do Ministério.

Os elementos e dados referidos levam-nos à conclusão de que este actor olha o Ministério como uma organização sobre a qual é possível e necessário agir, na medida em que a considera como vector estratégico da Modernização.

Essa intervenção seria feita no sentido de melhorar a capacidade de resposta da Administração pela qualidade dos serviços e pela qualificação e mobilização dos seus agentes.

Na leitura que faz com a equipa governativa, um mês depois de tomar posse, conclui que os problemas que se colocam à Administração do Sistema são a qualidade dos agentes, a racionalidade de estruturas e meios e o perfil da Administração Central, como afirma: “... porque eu acho que é um erro olhar-se para o Ministério da Educação como um ministério técnico. É o grande erro que se tem cometido em Portugal, porque o Ministério da Educação tem sido encarado como um instrumento técnico do Governo na área educativa e não é (E7, Linhas: 79:82).

O Ministério da Educação devia ser o grande definidor de políticas educativas e portanto não pode ter máquinas. Tem que ter pessoas a pensar, a dar ideias, a acompanhar, a avaliar e pôr as direcções regionais no terreno a executar as políticas (E7, Linhas: 83:85).

Na perspectiva do Ministro da Educação a definição de um perfil político corresponde à criação de condições para o desempenho de funções de concepção e assessoria às definições de políticas e o abandono das capacidades e funções executivas que lhe conferem o perfil técnico.

E, se estes elementos de actuação política correspondem aos elementos essenciais de um modelo de gestão explícita e operacionalmente definido, a filosofia subjacente mantém de igual modo essa fidelidade explícita ao nível dos princípios mobilizadores (eficiência e eficácia), da análise estratégica, da análise de capacidade da organização e do método utilizado, parecendo orientar-se por um máximo de confidencialidade, para garantir o sucesso de objectivos fixados que transcrevemos:

- “1. Reduzir a Administração Central, dando-lhe mais competências e mais responsabilidade, porque flexibilizando a sua intervenção junto dos agentes educativos através das direcções regionais.*
- 2. Construir uma lei orgânica que permitisse uma melhor articulação dos serviço, que não houvesse duplicação de funções e por isso houve acertos....porque sendo o ministro o responsável político, ele é que tem que fazer a coordenação entre directores gerais.*
- 3. Aumentar a responsabilização e reforçar a especialização, diminuindo o número de efectivos a nível central ...valorizando profissionalmente os que ficavam.”* (E7, Linhas: 38-47)

No domínio da descentralização de competências para o poder local e que constituía a terceira fase do planeamento efectuado pelo Ministro da Educação (E7, Linha: 71-73), a intencionalidade expressa era de negociar, com as Autarquias, a transferência de competências do pré-escolar. Mas esta estratégia foi prejudicada pela orientação geral do Governo no sentido de proceder a uma negociação global e, como o próprio actor refere, não se adiantou nada no seu mandato, confirmando, aliás, a leitura que nos foi feita sobre esta questão pelos representantes da ANMP que dão uma justificação política para esta praxis governativa⁷.

⁷ A este propósito foi-nos referido: *“Para nós tem sido extremamente claro que o processo de descentralização avança mais facilmente, quando nós temos tido no Governo e na Assembleia maiorias relativas. Os governos de maioria absoluta que aconteceram em 87 e 95 complicaram. A apetência do governo de maioria absoluta para o diálogo é claramente menor”* (E2).

3.2. Análise interpretativa: Quadro de referências políticas e ideológicas: a gestão e a eficiência

Embora este actor não se reclame de correntes de pensamento da Gestão Económica ou Empresarial e valorize a importância da sua experiência profissional e da visão que, por essa via, adquiriu neste campo, existe uma analogia entre os princípios e pressupostos que sustenta e defende na sua actuação política que parecem enquadrar-se nas correntes actuais da gestão e sociologia das organizações.

A ideia de fixar objectivos, organizar a Administração Central e Regional, motivar os “agentes”, medir o desempenho e desenvolver as competências das pessoas encontra correspondência nas cinco tarefas dos executivos definidas nos anos 70 por Peter Drucker em *Tasks, Responsibilities and Practices* (1973).

A ideia de que as grandes administrações não funcionam e que têm que ser reduzidas a uma dimensão ideal, que os actores de gestão têm consagrado em metáforas conhecidas e vulgarizadas como, por exemplo, “*small is beautiful*” ou a referência às grandes empresas como *paquidermes*, invocada com frequência nos meios económicos e empresariais em finais dos anos 80.

A prática deste princípio continua a ser referida na literatura de gestão e da economia como um fenómeno incontornável que, nos anos 90, se identifica com a necessidade de emagrecer quadros (*downsizing* ou *dégraissage*), que no entender dos seus defensores é visto como “a solução”, mas que outros autores criticam à luz de princípios e valores de solidariedade, classificando essa visão como “horror económico”. (Vivianne Forrester, 1998).

O princípio da especialização e da responsabilização que este Ministro da Educação sustenta como orientação também encontra correspondência em fórmulas de gestão, como, por exemplo, no princípio assim enunciado: *Plans don't scale - demanding more and more from less and less* (Forsberg et al., 1996).

3.3. Condições de satisfação e causalidade intencional

Consideramos que o *Background* do Ministro da Educação do XII Governo Constitucional foi determinante na Intencionalidade política (o Ministro alude claramente às suas funções de gestão na Quimigal e essa referência fá-lo pensar que há desperdício no sistema).

Veja-se o teor do diagnóstico feito com os Secretários de Estado e a conclusão retirada de que os objectivos só se atingiriam introduzindo factores de correcção.

Na auto-avaliação que este actor faz, embora não afirme expressamente que continua a acreditar nas convicções que determinaram a sua actuação, refere que não teve tempo de desenvolver duas fases de actuação planeadas o que nos leva a concluir que, à semelhança do primeiro actor, se regista, neste caso, uma harmonia entre intencionalidade política, crenças e convicções.

Foram as condições políticas e temporais que, em seu entender, ajudam a explicar não ter obtido os objectivos que planeava, mas encontra, no entanto, outras explicações para não ter conseguido satisfazer inteiramente o seu projecto.

No que se refere ao processo de descentralização para as autarquias, esse facto ficou a dever-se à orientação global do governo. Já no que se refere às autonomias regionais, este actor não questiona princípios ideológicos, mas a operacionalidade dos circuitos de relações estabelecidos e atribui a disfuncionalidade do sistema ao protagonismo dos actores e ao modelo de articulação institucional (Cf.E7, Linhas: 114-150).

Se confrontarmos a intencionalidade política dos dois actores significantes, no que se refere à percepção (conteúdo intencional) à causalidade intencional, às condições de satisfação e ao *Background*, confrontamo-nos com dois quadros de Intencionalidade política distintos.

No primeiro caso, o Ministro da Educação, com uma vivência profissional ligada à Educação e um conhecimento profundo da Administração, por dentro, adopta estratégias de ruptura, acentuando uma dimensão política inscrita em quadros ideológicos das democracias avançadas, actuando contra corrente, mobilizando o diálogo, criando alianças, afrontando interesses corporativos no interior do sistema, porque tem a percepção de que este só se reforma actuando de fora para dentro.

No segundo caso, o Ministro da Educação percebe o sistema como um sistema bloqueado e define uma estratégia de normalização, com uma auto-referencialidade assumidamente de matriz pragmática e gestionária.

Reconhece a importância da participação e do diálogo que constituem, aliás, parte da sua experiência política e associativa, mas privilegia a intervenção directa, legitimada pela autoridade de que está investido.

Vemos, nesta actuação política, uma mudança de perspectiva e de abordagem política do mesmo quadro ideológico e jurídico.

CONCLUSÃO

Não obstante as perspectivas e lógicas de intencionalidade e de actuação política destes dois actores significantes, em que o primeiro acentua o sentido da devolução num tempo politicamente forte de maioria absoluta e de reforma e o segundo centra a sua acção na desconcentração e transformação da “máquina”, num tempo político mais fraco apesar da maioria, a racionalidade da mudança na intencionalidade destes dois actores é claramente no sentido de transferir poderes do centro para a periferia, valorizando o local e o princípio da participação e democratização da Administração.

São consonantes os entendimentos dos conceitos de autonomia regional e de descentralização. No entanto, no domínio do mesmo quadro legal (LBSE e princípios orientadores da descentralização e desconcentração), consideramos que estes actores fazem interpretações diferentes.

O investigador compreende que as circunstâncias políticas não podem deixar de ser tidas em conta, designadamente o facto de competir ao segundo actor continuar e desenvolver a reforma, mas, não tendo mudado a orientação político-ideológica partidária, parece-nos que se regista um entendimento diferente na condução das políticas de Administração e regulação do sistema de administração escolar que, em 1993, conduziu a uma reorientação orgânica e estrutural no sentido da racionalização.

Não se trata já de mobilizar as comunidades educativas e locais para aderir ao projecto de descentralização e desconcentração, mas de fazer uma intervenção na “máquina” (Administração Central e Regional) para se ajustar ao novo desempenho e à nova missão.

A leitura da intencionalidade política dos actores significantes, que acabamos de fazer, é uma tentativa de revelar a racionalidade descentralizadora do modelo de regulação das políticas educativas pelo lado da estratégia dos actores.

Reafirmamos que não se trata de uma avaliação de políticas, mas apenas de uma leitura compreensiva do peso dos decisores políticos na interpretação e desenvolvimento de modelos e projectos.

A actuação política dos dois actores significantes, embora acentuando perspectivas analíticas e dimensões diferentes, consoante as circunstâncias políticas e quadros de referência política, cultural e profissional distintos, procurou inverter a tendência pesada de centralização que, desde sempre, vem dominando o sistema de Administração Escolar.

Retomando as conclusões da análise interpretativa que fizemos nos Capítulos VI e VII e a leitura da intencionalidade política que acabámos de fazer, parece confirmar-se a hipótese de um sistema invariante de Regulação Administrativa e a emergência de um modelo instituinte de Regulação Social, que nos propomos abordar nos capítulos seguintes.

III PARTE

OS PROCESSOS DE AUTONOMIA REGIONAL E A REGULAÇÃO AUTÓNOMA

III PARTE

OS PROCESSOS DE AUTONOMIA REGIONAL E A REGULAÇÃO AUTÓNOMA

INTRODUÇÃO

O conceito de Autonomia Regional é um conceito recente na organização do Estado Português, com aplicação nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira a partir de 1976.

Não se trata de um conceito com um perfil dogmático, definido à *priori*. Pelo contrário, foram as aspirações políticas e a acção dos órgãos de governo próprio e até a prática legislativa que, ante a generalidade da doutrina, lhe traçaram um carácter dinâmico e evolutivo.

Com efeito, a despeito dos primeiros decretos de 1976 definirem *lato sensu* como atribuição própria dos órgãos do governo “*os poderes necessários para solucionar qualquer problema que se prenda com a dependência de qualquer serviço público*¹”, a prática revelou, bem cedo, que se tratava de um conceito amplo, tornando necessária a definição dos contornos, limites, competências e regras da nova realidade que ele introduzia.

Diplomas maiores (os estatutos autonómicos e as revisões constitucionais) e diplomas menores, enunciando sectorialmente, de forma objectiva, a transferência de poderes, foram marcando as etapas do percurso de Autonomia, clarificando os campos de actuação e ampliando competências a que, cada Região, de acordo com a sua especificidade socio-económica e cultural, se encarregou de dar conteúdo e feição.

É possível apreender na análise dos processos de autonomia três dimensões na formação deste conceito:

- a) Uma *dimensão político-ideológica*, com expressão na concepção de um projecto político próprio, orientado por valores e pelos interesses específicos de cada Região. Esta dimensão está presente: na definição de objectivos e finalidades; nas opções e prioridades dos programas de governo; nas decisões sobre a aplicabilidade de normativos nacionais à Região; na organização e gestão políticas dos sectores de governação;
- b) Uma *dimensão administrativo-praxeológica*, que se traduz na prática de administração, na gestão de recursos e na actividade legislativa, no que se refere à organização política

¹ Decreto Legislativo Regional n.º 1/76/RAM, de 21 de Julho; Decreto Regional n.º 1/76/RAA, publicado no Jornal Oficial I Série n.º 1, de 2 de Março

dos serviços, à criação de normas regionais e à adaptação dos normativos nacionais à especificidade regional;

- c) Uma *dimensão socio-política* de afirmação da especificidade regional que se prende com a vivência política insular no plano intra-regional e no plano das relações nacionais.

Ao nível intra-regional, a afirmação dessa especificidade evidencia-se na organização de actos e ritos cívicos de cunho regional (eleições regionais), na utilização de símbolos (bandeira, hino, brasão de armas) como instrumentos de construção de uma identidade regional necessária ao seu reconhecimento como entidade autónoma².

Ao nível externo, essa afirmação revela-se nas tomadas de posição em torno do entendimento político do conceito de autonomia e no confronto relacional entre os Governos Regionais e o Governo da República.

Um sistema político, com órgãos de governo próprio: o Governo Regional e a Assembleia Regional, em que o governo é politicamente responsável perante a Assembleia Regional e a soberania da República é representada, em cada Região, por um Ministro da República, sustenta todo este processo que não deixa de encontrar raízes no passado histórico das Regiões.

RAÍZES HISTÓRICAS E ESTADO ACTUAL DO CONCEITO DE AUTONOMIA REGIONAL

A palavra *Autonomia* é um termo familiar no passado das sociedades insulares, embora apresente diferentes traços perceptuais, funcionais e relacionais nos diversos contextos históricos em que se foi realizando, de tal forma que é possível falar de autonomias anteriores à *Autonomia Regional*.

Medeiros Ferreira (1994:177) refere a este propósito: “*no passado já tinha havido autonomia, sem região, com os distritos; os planos de fomento trouxeram a modalidade de*

² É interessante notar que esta questão da identidade também não é nova. É já referida por Vitorino Nemésio, ao introduzir o conceito de Açorianidade num artigo com o mesmo título, publicado na revista *Ínsula*, n.º 7-8, Ponta Delgada (Julho-Agosto de 1932).

A propósito da sua colaboração com esta revista no V centenário do descobrimento dos Açores, Nemésio dizia que uma comemoração de vulto devia ser feita de estudos e reflexões que ajudassem a consciência açoriana a tomar conta de si mesma, como corpo autónomo de terras portuguesas. Não se encontra na literatura madeirense essa preocupação, recentemente introduzida por C. Lélis (1999) em “*as ilhas d’invenção*” que a este propósito nos disse: “*Ouvi falar, durante tanto tempo de, em insularidade e das nossas especificidades que de uma maneira geral eu próprio, em termos de carências e em termos de valências sabia o que era. Mas a alma própria, identidade própria eu não via e escrevi um livro – as ilhas d’invenção – um pouco por simetria com Eduardo Lourenço, ao publicar um livro de 180 páginas sobre a Saudade* (E6, Linhas: 405-409)

região como espaço de desenvolvimento integrado mas sem autonomia, constituindo a autonomia regional, na sua essência uma nova forma de relacionamento entre o poder político nacional e os territórios regionais”.

Para Monjardino (1990:885), “*o fenómeno da autonomia com diferentes nomes e matizes vem acompanhando a história das ilhas, desde os primórdios do seu povoamento*” e J. Enes (1984) precisa esta ideia ao afirmar: “*O 25 de Abril nas suas relações com a autonomia regional foi a última conjuntura política em que a sociedade açoriana a tentou e conseguiu, com êxito até então não alcançado, como forma de governo próprio*”.

É possível falar de igual modo de autonomias na Região Autónoma da Madeira.

Em termos gerais, pode afirmar-se que, no passado, as duas Regiões realizaram um percurso de autonomia paralelo e que entre ambas se estabeleceram solidariedades em defesa desta questão.

De facto, quando analisamos na perspectiva de evolução histórica o processo de administração política dos dois Arquipélagos, apercebemo-nos de que se esboçaram nas diferentes fórmulas de administração e organização política várias modalidades de autonomia.

O primeiro sistema de governo e de administração dos Arquipélagos Atlânticos constituiu-se como um sistema específico com características autonómicas, por razões de ordem prática: a distância e as dificuldades de comunicação, a que Reis Leite (1993:110) se refere como *imposições da geografia e da natureza que desde o povoamento ditaram leis*.

Segundo Monjardino (1990:885), a autonomia *primitiva* corresponde a um elevadíssimo grau de descentralização, muito anterior à teoria e à prática de divisão de poderes, e inscreve-se no sistema feudal, representando a modalidade máxima que o feudalismo terá atingido em Portugal e que hoje se designaria por desconcentração de poderes³.

A autonomia exercia-se num sistema de governo de capitánias que perdurou por largos anos e concedia aos capitães dos donatários amplos poderes que foram sendo sucessivamente limitados e cerceados, quer pela criação de outros sistemas autonómicos locais, basicamente os municípios, quer pela intervenção da coroa até à criação das capitánias gerais em 1776, medida que representa uma forma de recentralização de poderes.

No período liberal, assiste-se à criação dos distritos que não é mais do que uma mera divisão administrativa, desprovida de qualquer significado político em termos de aprofundamento da autonomia.

³ O autor refere que se apoia na tese de Rui Ulrich citada por António Vasconcelos de Saldanha, “As capitánias – O Regime Senhorial na Expansão Portuguesa”, dissertação inédita 1936, p.19.

Só em 1895, a autonomia sofre um novo impulso com a publicação de um decreto em que o governo concede a autonomia aos distritos *que a requeressem por dois terços pelo menos dos cidadãos elegíveis para corpos administrativos*.

Contribuiu para esta decisão, a luta de um movimento autonómico de reacção contra a excessiva centralização que antes culminara com a uniformização da administração dos códigos liberais e se salda agora na “grande” conquista da permissão das Juntas Gerais poderem arrecadar receitas.

No século XX, a Constituição de 1933 trouxe à especificidade das ilhas um reconhecimento institucional, até então inexistente, ao prever um estatuto especial para os distritos autónomos.

Contudo, a modalidade de autonomia, consagrada no estatuto de 1947, vai reger-se ainda no quadro de um sistema centralizado, centralizador e autoritário, de filosofia corporativista do Estado sem outras perspectivas que não sejam, como refere Monjardino, “a gestão das dificuldades correntes,” condicionadas pelos projectos e planos nacionais, em que as questões dos distritos insulares eram pensadas com os mesmos critérios com que eram analisados os problemas dos restantes distritos do Continente.

Era a *autonomia distrital*, que na fase de fim de regime e na reforma da Administração de Marcello Caetano, vê alterado o mecanismo de formação das decisões com o reconhecimento dos Açores e da Madeira como regiões de planeamento.

Com efeito, o Decreto n.º 48905, de 11 de Março de 1969, instituinte das regiões de planeamento representa um novo passo no sentido da autonomia, na medida em que veio permitir a participação das regiões no seu projecto de desenvolvimento, embora essa participação se faça num quadro de dependência política e administrativa do poder central.

A capacidade de auto-governo com uma orientação política própria, ou seja a capacidade de formulação de políticas próprias para viver a diferença e a individualidade, traços fundamentais da *autonomia regional* na sua dimensão política, só acontece na conjuntura revolucionária do 25 de Abril de 1974 e na transição para a democracia.

No plano sociológico, está subjacente a esta evolução de sistemas de governação, a historicidade de uma luta persistente de movimentos sociais autonómicos, que deram voz a um sentimento comum às populações das ilhas, reivindicando com insistência o princípio da livre administração que, em períodos de crise económica e de estagnação social, se desencadeiam de forma recorrente, tendo como causas próximas, entre outras, a revolta contra os impostos, a

extinção das Juntas Gerais, ou o monopólio do álcool (Cite-se a propósito o exemplo nos Açores dos 1.º e 2.º movimentos autonomistas nas décadas de 1890 e de 1920, respectivamente⁴).

As razões que motivam estes movimentos encontram fundamento na consciencialização da especificidade que a insularidade confere às sociedades dos Arquipélagos e que a autonomia primitiva, de certa forma, já lhes trouxera e na revolta contra a injustiça e abandono a que o poder central votara a solução dos problemas, alimentando, com a sua conduta, a asfixia financeira que sempre caracterizou o funcionamento da autonomia distrital.

Como refere Monjardino (1990: 906-907), razões de ordem ideológica influenciam ainda o pensamento autonómico, nomeadamente as correntes da ideologia liberal no século XIX e o pensamento social da Igreja (o concílio Vaticano II, as encíclicas de João XXIII e Paulo VI) e de pensadores humanistas como Maritain e Mounier.

As Semanas de Estudos dos Açores marcaram também um período de actividade cultural e de reflexão sobre a condição dos Açores na primeira metade dos anos 60⁵.

Na trajetória deste processo, emerge *uma constante histórica de sentido emancipador*, orientada por um objectivo claro – *Vencer as Adversidades*: primeiro a distância, depois o abandono e o desprezo e, por fim, o atraso.

Foram estes desafios que ditaram as fórmulas de autonomia referidas e determinaram os seus traços distintivos: *a autonomia primitiva* e a ampla desconcentração de poderes; *a autonomia distrital* e a capacidade de administração; *a autonomia regional* e a descentralização política do Estado.

Esta ideia-força contribuiu de forma relevante para que o projecto político autonómico contemporâneo se tenha iniciado e se desenvolva sob o signo do *desenvolvimento*, instituído como orientação comum e como trave mestra das autonomias regionais dos dois Arquipélagos.

No plano político, abandonada a subordinação hierárquica, típica dos sistemas políticos centralizados, as Regiões Autónomas entram num novo ciclo de vida que a descentralização política do Estado lhes abre e no novo quadro político das tendências actuais das autonomias europeias – *o novo regionalismo*.

Segundo a tese de Amaral, C. (1998: 436-452), o *novo regionalismo* surge na década de setenta na Europa, como resposta estrutural, de matriz europeia e ocidental⁶ à crise do Estado

⁴ Sobre o 1.º Movimento Autonomista ver a tese de doutoramento de José Guilherme Reis Leite (1995) *Política e Administração nos Açores de 1980 a 1910 – O 1.º Movimento Autonomista*.

⁵ Estas Semanas de Estudo foram iniciativas do Instituto Açoriano de Cultura, que levou a efeito, neste período, quatro semanas nas cidades dos três distritos: I Semana - Diálogo entre os intelectuais açorianos, 1961, em Ponta Delgada; II Semana - Sob o signo da unidade, em 1963, em Angra do Heroísmo; III Semana - Sob o signo da responsabilidade, em 1964, na Horta; IV Semana – Conhecer para agir, 1965, em Ponta Delgada.

contemporâneo, o qual se revela incapaz de garantir as tarefas tradicionais e as obrigações políticas que lhe advêm da aplicação dos direitos de cidadania social no *Estado de bem-estar*.

Este fenómeno, que se verificou na Finlândia, em Itália, Espanha e Portugal, está ligado à democracia e à democratização do Estado, pela aplicação do princípio da aproximação entre os cidadãos e os centros de decisão.

Surge no contexto da reforma do Estado por oposição ao centralismo e tem lugar na sequência de grandes revoluções internas ou internacionais⁷.

Um segundo aspecto caracterizador do novo regionalismo diz respeito ao facto de a solução autonómica encontrada se constituir numa alternativa ao separatismo e à independência.

No quadro de renovação estrutural do Estado, enquanto sistema político organizável, as Autonomias Regionais não se opõem ao Estado, integram-no e partilham com ele a distribuição vertical de poderes, necessária para fornecer a solução adequada às tarefas do alargamento dos direitos de cidadania social.

Neste contexto, o relacionamento institucional já não é feito por condutas de ruptura, mas passa a fazer-se num quadro de cooperação e participação dos órgãos de poder central e de poder regional e na co-participação de ambos e, como refere o autor, cujo pensamento temos vindo a acompanhar: *“Não é já um regionalismo de ataque à soberania do Estado com vista à obtenção de cada vez mais competências e poderes, mas um regionalismo de construção de um tipo de Estado novo, modelado pela cooperação e pela parceria entre os múltiplos órgãos de poder que integra”* (Amaral, C.1998: 45).

Ora, o caso português dos Açores e da Madeira revê-se nas características que acabámos de enunciar:

1º No contexto revolucionário do seu aparecimento, sendo de referir que os movimentos autonómicos que reaparecem nos Açores e na Madeira neste período (a FLAMA e a FLA, para referir os movimentos⁸ mais significativos), não foram os autores do processo

⁶ Por oposição à proliferação de estados e até mesmo de mini-estados na África, Ásia e Pacífico, sobretudo na sequência da segunda guerra mundial (Amaral, C., 1998:442 nota 318).

⁷ Conforme refere o autor, a autonomia das ilhas de Aland na Finlândia ocorre na sequência da 1.ª Guerra, as autonomias espanholas no contexto da 2.ª revolução republicana e 2.º restauração da monarquia neste último caso com a queda do franquismo e a transição para a democracia.

Na Itália surge no quadro da restauração do Estado após o fascismo e a II Guerra e em Portugal no contexto da revolução de 1974 que marcou o contexto para a democracia.

⁸ O MAPA – movimento para a Autodeterminação do Povo Açoriano e depois a FLA – Frente de Libertação dos Açores foram movimentos que pretendiam a independência dos Açores. Segundo Andrade (1995), o MAPA foi constituído por escritura pública em 10 de Dezembro de 1974. Surgiram depois outros movimentos separatistas, como o MIRA (Movimento de Independência Revolucionária dos Açores), a FRIA (Frente

de autonomia, foram catalizadores dos anseios e aspirações insulares e tiveram um papel determinante no desfecho da solução autonómica que é tomada em contraposição à independência;

- 2.º No contexto geral de descentralização, visto que a descentralização é um dos objectivos principais, definido no programa do Movimento das Forças Armadas e pelo regime democrático, por oposição ao centralismo reinante;
- 3.º Na organização política e na repartição de poderes entre o Estado e as Regiões, criando um policentrismo político até então inexistente e que se concretiza com a institucionalização de órgãos de governo central e órgãos de governo regional.

Este novo ciclo marca ainda o fim do paradigma liberal clássico de Autonomia que norteava os movimentos e aspirações autonómicas até 1976.

No quadro de referência liberal, a Autonomia passava pela liberdade, entendida como capacidade de formular e concretizar políticas próprias, de forma independente, isto é, sem intervenção do exterior.

No novo quadro de referência que se inscreve nos paradigmas sociais, ditos pós-modernos, a Autonomia pressupõe três componentes fundamentais: a primeira é a consciencialização da individualidade e a vontade de execução de um projecto político próprio; a segunda componente é a construção da identidade que faz com que a Região se reconheça como entidade autónoma e a terceira é a formulação de opções políticas próprias que sejam exercidas dentro dos limites estruturais do Estado.

Esta diferença paradigmática tem reflexos no relacionamento institucional e nos comportamentos políticos adoptados nesse relacionamento.

As condutas de ruptura como estratégia para a conquista da autonomia pela via da independência dão lugar, neste novo quadro político, a condutas de transferência de poderes, num quadro negocial de cooperação.

Deste modo, a Autonomia Regional, no contexto do *novo regionalismo*, ganha, comparativamente às autonomias históricas, os traços fundamentais que a distinguem como autonomia política, a saber: a capacidade de decisão local e de intervenção nacional pelo direito institucional no que se refira a medidas nacionais com impacto regional, visto que, no novo quadro, o Estado tem obrigações pontuais de consulta prévia.

Revolucionária para a Independência dos Açores), o Mata (Movimento para a Autodeterminação Total dos Açores) e o Comité Açoriano (com base em Fall River nos EUA). A FLAMA (Frente de Libertação da Madeira) é um movimento separatista que surge no período revolucionário no pós 25 de Abril na Madeira.

Ganha a garantia constitucional dos indispensáveis suportes financeiros para o funcionamento útil das instituições e do desenvolvimento regional e vê, finalmente reconhecido, o direito à diferença e o consequente apoio para suportar as desigualdades que se devem à insularidade, como sublinhou Monjardino (1990).

Neste quadro geral, traçado sobre um passado comum a caminho da autonomia política, registámos as semelhanças entre as duas Regiões, mas não identificámos as diferenças, que um estudo aprofundado evidenciaria em cada Região se, num segundo plano de análise, identificássemos razões, acontecimentos e tomadas de posição que secundariamente poderiam ser ainda avocadas como traços individualizantes de cada processo.

Procedemos desse modo, porque objectivamente o que estava em causa era abordar o conceito geral de Autonomia Regional, pondo em evidência a dinâmica do seu percurso, a natureza não dogmática da sua definição e os aspectos de construído social, para contextualizar o nosso objecto de estudo.

Porém, a análise das políticas educativas, no quadro das autonomias regionais, não pode dispensar a referência à caracterização de aspectos gerais da realidade física do território e da sua ocupação, dos aspectos de desenvolvimento social e económico de cada uma das Regiões, na medida em que estes elementos se constituem em factores que condicionam e ajudam a compreender as opções políticas educativas regionais, no quadro das políticas educativas nacionais.

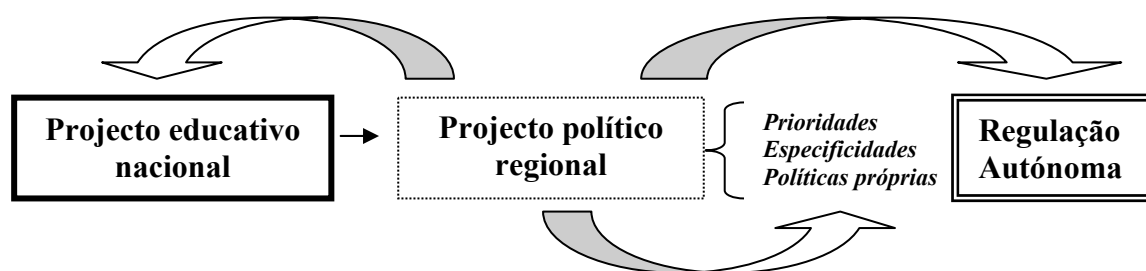
A REGULAÇÃO AUTÓNOMA EDUCATIVA

No contexto geral do Sistema Educativo Nacional e no quadro das Autonomias Regionais, desenvolveu-se uma *regulação autónoma educativa* que assume características e perfis distintos em cada uma das Regiões, por razões que, adiante, se aduzirá e se espera poder justificar nos capítulos seguintes.

Esta regulação autónoma resulta de um processo de adequação das políticas nacionais à especificidade regional e da função estratégica que os Governos Regionais atribuem à Educação na construção do respectivo *projecto político regional*.

Em nossa opinião, a individualidade e a singularidade do perfil adquirem-se pela apropriação do projecto de educação nacional, à luz do interesse regional, quando os Governos Regionais retraçam as políticas nacionais e definem políticas próprias ou reorientam prioridades de execução de orientações, previstas na Lei de Bases do Sistema Educativo, seguindo o esquema seguinte:

FIGURA 9.1. PROCESSO DE REGULAÇÃO AUTÓNOMA



É certo que o projecto político regional desenvolve um modelo nacional, definido pelo centro. Mas fá-lo em novas circunstâncias políticas e funcionais, já que na hierarquia administrativa do Estado, as Regiões se distinguem das estruturas regionais da Educação, definidas para o Continente (Direcções Regionais de Educação), pelo reconhecimento de uma Autonomia política e administrativa.

Contribuíram ainda para a individualidade e singularidade do perfil de cada Região factores discriminantes de outra natureza, tais como: os diferentes interesses socio-culturais; as actividades económicas principais e ainda a avaliação que cada governo regional fez dessa realidade e, em consequência, concebeu as políticas adequadas ao estado regional da Educação.

Contudo, não obstante as diferenças apontadas, os processos de formação dessa regulação autónoma têm em comum os seguintes aspectos: primeiro, a estabilidade política e um governo de orientação social-democrata; segundo, a herança de um passado de cultura administrativa e pedagógica pensadas, abstractamente em função das características gerais de um todo nacional e que se aplicavam de forma uniforme às partes como se do todo se tratasse; terceiro, a invenção pela aprendizagem política de formação de novas regras, a partir do *status quo* das regras existentes, descobrindo, deste modo, a sua condição particular, a sua diferença no percurso de afirmação da Autonomia.

Os processos de regulação autónoma em cada Região divergem entre si nas abordagens e perspectivas de concretização do projecto nacional, no modo como a Educação se articula com outros sectores de governação, nas políticas estratégicas e operacionais definidas e nas soluções orgânicas e estruturais encontradas em função destas opções, configurando dois modelos de gestão das políticas educativas, a partir de um conceito mobilizador comum, o conceito de *Autonomia Regional*.

Nos capítulos seguintes, procuraremos compreender o caso dos Açores e o caso da Madeira, interpretando a construção dos processos de Autonomia à luz do quadro teórico de regulação social.

QUADRO 9.1 – CRONOLOGIA DOS PROCESSOS DE AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO

DIMENSÃO TEMPORAL E CRONOLOGIA DOS ACONTECIMENTOS				ACONTECIMENTOS SIGNIFICATIVOS		
Anos	Governos da República	Governos Regionais		Iniciativas legislativas		
		RAA	RAM	Continente	Açores	Madeira
1976	I Governo Constitucional PS – Mário Soares 23/7/76 – 9/12/77	I G. PSD M.Amaral.	I G. PSD Ornelas Camacho			
1977			II G. PSD A.J. Jardim			
1978	II Governo Constitucional PS – Mário Soares 23/1/78 – 28/7/78					
	III Governo Constitucional IP – Nobre da Costa 29/8/78 – 15/9/78					
	IV Governo Constitucional PSD – Mota Pinto 22/11/78 – 10/6/79					
1979	V Governo Constitucional IP – M. ^a Lurdes Pintasilgo 31/7/79 – 27/12/79		Lei 1/79	DL 388/79	DI 364/79	
1980	VI Governo Constitucional Aliança Democrática (PSD/CDS/PPM) Sá Carneiro 30/1/80 – 4/12/80	II G. PSD. M.Amaral	III G. PSD A. J. Jardim		Estatuto Provisório	
	1981			VII Governo Constitucional AD – Pinto Balsemão 9/12/81 – 14/8/81		
1982	VIII Governo Constitucional AD – Pinto Balsemão 4/9/81 – 23/9/82					
1983	IX Governo Constitucional Bloco Central (PS/PSD) M Soares 9/6/83 - 12/7/85	III G. PSD M. Amaral	IV G. PSD A. J. Jardim	DL 77/84 DI 299/84 DI 399-A/84		
1984	X Governo Constitucional PSD Cavaco Silva 6/11/85 – 17/8/87					
1985						
1986						
1987						
1988	XI Governo Constitucional PSD Cavaco Silva 17/8/87 – 30/10/91	IV G PSD M. Amaral	V G. PSD A.J.Jardim	Lei OE Desp.n.º 10-I		
1989						
1990						Lei 5/91
1991	XII Governo Constitucional PSD Cavaco Silva 30/11/91 - 28/10 /95	V G. PSD M. Amaral	VI G PSD A.J. Jardim			
1992						
1993						
1994						
1995						

CAPÍTULO IX

O CASO DOS AÇORES: AUTONOMIA E DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO IX

O CASO DOS AÇORES: AUTONOMIA E DESENVOLVIMENTO

INTRODUÇÃO

A dispersão geográfica das nove ilhas que formam esta Região e o isolamento próprio de cada uma, ditado pela geografia, pelo atraso e pelo sistema de administração política anterior à Autonomia não favoreceram o fortalecimento de uma unidade entre as ilhas e justificam que os governos regionais escolham como pilares do processo de Autonomia: a unidade e o desenvolvimento, fazendo da autonomia e do desenvolvimento duas faces do mesmo processo, indissociáveis, porque mutuamente dependentes.

Por esta razão, não podemos abordar a questão das políticas educativas nesta Região sem a enquadrarmos na orientação política geral, o que implica introduzir e clarificar o conceito de desenvolvimento, visto que se trata de um conceito percepcionado pelos governos regionais como instituinte da autonomia.

Os programas de governo referem expressamente o binómio *autonomia e desenvolvimento* e a importância que lhes atribuem na formulação das políticas faz dele o princípio fundador e ordenador das políticas regionais.

De que desenvolvimento se trata? Desenvolvimento para quê?

Como se concretiza na Educação?

Trata-se de um *novo desenvolvimento*⁹ impulsionado pelo governo regional, auto-centrado na Região, isto é, feito a partir do “interior” que se distingue, pelo seu carácter *endógeno, integrado e global*, do desenvolvimento iniciado na década de 70, com a institucionalização dos Açores como a 5ª Região Plano.

O desenvolvimento é de resto, neste processo, contraditoriamente, o problema da Região e a solução dos problemas que a Região enfrenta¹⁰.

⁹ Utilizamos a expressão *novo desenvolvimento* numa dupla acepção: novo, no sentido comum do termo por oposição ao processo de desenvolvimento iniciado na transição da década de 60 e *novo desenvolvimento*, no sentido definido pelo conceito teorizado por Perroux na obra “Filosofia do novo desenvolvimento” que nos parece informar o projecto de desenvolvimento na Região.

¹⁰ O desenvolvimento é um problema, dada a condição de perifericidade da Região não só relativamente ao território nacional e à Europa, mas também de algumas das parcelas do seu território mais afastadas, podendo ainda falar-se de uma situação de micropерifericidade em relação a certas comunidades dentro de cada ilha,

Na nova abordagem de desenvolvimento, os Governos Regionais equacionam as questões demográficas, sociais, económicas e culturais de uma forma integrada, opondo às variáveis exógenas que eram colocadas pelo Governo Central, outras variáveis num sistema de equações que agora é formulado, segundo uma outra lógica, aquela que decorre da aplicação do axioma fundamental assim enunciado: “*O desenvolvimento não se faz sem os açorianos e não se faz contra os açorianos* ou naquela outra expressão “*decidir nos Açores o que diz respeito aos Açores*” (PG, 1992-1996).

O novo desenvolvimento é, por assim dizer, uma realização da autonomia, feita em ruptura com a dependência colonizadora do Governo Central, a partir da valorização do interesse regional, instaurando uma nova ordem regional.

Para a instauração desta nova ordem política regional invocam-se e convocam-se as forças e os recursos “interiores” à Região para os quais se procura uma valorização e uma utilização coerentes, assumindo por esse facto um carácter *endógeno*.

A par deste carácter, o novo desenvolvimento é ainda *integrado*, porquanto visa a unidade açoriana, entendida como a reunião de todas as ilhas em torno de um projecto comum e também a unidade da administração política e administrativa dos três distritos que haviam sido considerados individualmente na Região Plano, com poderes e tradições de administração autónoma.

Não admira, por isso, que a unidade açoriana pretendida pelo I Governo Regional encontre tradução na procura de coesão entre as ilhas, pela implantação e articulação de novas estruturas políticas, sediadas em diferentes espaços geográficos, sem que isso signifique uma divisão dos poderes de cada órgão de governo pelo todo regional.

O facto das Secretarias Regionais do Governo estarem sediadas nas cidades capitais dos ex-distritos (Horta, Angra do Heroísmo e Ponta Delgada) não significa uma repartição de poderes intra-regional ou uma administração descentralizada, o que nos leva a dizer que nesta nova ordem, o governo busca ainda uma finalidade englobante.

O crescimento, o desenvolvimento, os progressos e a progressividade social, enquadrados num conceito de autonomia progressiva¹¹, são equacionados a partir de uma intenção humanista.

devido a dificuldades de comunicação, como é o caso de algumas freguesias nas ilhas de S. Jorge ou das Flores, embora esta situação possa também acontecer na maior ilha pela distância e acesso difícil de que é exemplo o concelho do Nordeste, conhecido por estas razões, entre os açorianos, como a 10ª ilha. Mas o desenvolvimento é também um desafio, visto que, sem ele, a Região enquanto tal não pode subsistir.

¹¹ O Programa do I Governo define a autonomia progressiva como um processo de transferência de competências progressivo, ponto de partida para amplos desenvolvimentos a estabelecer ... (Amaral, 1995:30).

Esta perspectiva aparece sintetizada na expressão utilizada por Mota Amaral na Conferência proferida no Simpósio Internacional das Ilhas, em Hiroshima (1989) “*Desenvolver o Homem e todos os homens*” ou afirmada em programas de Governo desta forma: “*A orientação política do governo é humanista no seu projecto e açoriana no seu vínculo*” (PG, 1980-1984) ou ainda em discursos políticos: “*O nosso desenvolvimento, porém não se faz apenas com cimento e ferro e um esforço de investimento, público e privado, muitas dezenas de vezes superior àquele que por cá se verificava há apenas quatro anos.*”

De acordo com as nossas perspectivas sociais democratas humanistas, visamos um desenvolvimento que seja sobretudo afirmação e expansão da pessoa humana.” (Amaral, 1995:110).

A nova visão tem implicações, quanto à aplicação dos princípios subjacentes ao processo de modernização de finais dos anos 60, iniciado pelo regime não democrático, que se reordena no novo quadro, pressupondo um conjunto de acções coordenadas no sentido de conseguir a harmonização e humanização dos processos de desenvolvimento.

Os projectos de desenvolvimento obedecem a uma dimensão temporal de crescimento e variam com as circunstâncias políticas, como adiante veremos, mas aquilo que interessa salientar nesta nova visão é que a utilização dos recursos é pensada e decidida, em primeiro lugar, em função de uma tomada de consciência dos valores culturais e não apenas em função de valores quantificáveis.

Fundamentamos esta afirmação na análise dos Planos de Médio Prazo (PMP, 1981-1985; 1985-1988; 1989-1992) desta Região e respectivos Relatórios de Execução que mostram como a desagregação espacial dos investimentos não segue uma *mera lógica de mercado*, investindo proporcionalmente mais nas ilhas que são potencialmente mais rentáveis, mas antes procura corrigir essa lógica por uma *lógica de economia da solidariedade*, criando as estruturas básicas e necessárias ao desenvolvimento, sabendo, à partida, da sua pouca rentabilidade e escassa utilização¹².

No plano cultural, o desenvolvimento faz-se pela ruptura com a dependência cultural nacional, pelo apelo aos valores culturais açorianos (históricos, religiosos, etnográficos).

Esta dimensão axiológica toma como base a idiossincrasia regional e recolhe essa mistura de valores ao recuperar e reconstruir tradições culturais, na escola, na comunicação social, nas instituições de índole cultural, numa aliança que dá coesão à comunidade insular

¹² Serve de exemplo o princípio de construção de infra-estruturas básicas em todas as ilhas (aeroportos, portos, hospitais, etc.), a construção de escolas para frequência até ao 9º ano de escolaridade, independentemente da população escolarizável. É comum ouvir-se como argumento em defesa dos custos de insularidade que é preciso multiplicar por nove o número de aeroportos, de hospitais e de outras estruturas básicas.

como um grupo social articulado e lhe permite, na relação com outras comunidades, assumir a sua individualidade.

Esta é também uma *nova visão cultural do desenvolvimento* que surge em contraposição à visão conservadora e de raiz etnográfica de vultos do pensamento açoriano (Ribeiro, 1964; Atahyde, 1973-76 e outros), cuja intervenção social fazia apelo aos valores culturais açorianos, como forma de manter e preservar os traços de uma identidade regional no contexto nacional, mas sem acreditar que essa cultura fosse o pilar determinante de uma emancipação política.

O novo desenvolvimento regional revê-se, por isso, em nosso entender, nas características gerais da filosofia do novo desenvolvimento de Perroux (1989), porque não resulta de uma evolução espontânea, não se reduz à realização de modelos concebidos por peritos, não se contenta com um puro convite para satisfazer as exigências da realidade.

É um projecto com uma finalidade definida no discurso político. Atente-se nas expressões: *tornar a autonomia tangível [...] tornar o homem açoriano um cidadão do mundo [...] para que ele se assuma, assumindo a transformação e o progresso dos outros e das coisas à sua volta* (PG, 1976-1980).

Esse projecto constrói-se de forma consciente, em obediência a um programa político referendado pela vontade popular e realizado com a participação da comunidade.

Em síntese, na leitura que fazemos, o novo desenvolvimento açoriano resulta do encontro das racionalidades económicas e administrativas com os valores culturais. Orienta-se pelo interesse regional. Valoriza o diálogo social entre grupos sociais organizados (partidos políticos, sindicatos, organizações não governamentais) na comunidade regional e o diálogo político com o Governo da República¹³.

A formulação das políticas sectoriais e da Educação bem como a organização política das Secretarias Regionais decorrem desta visão política, ideológica, filosófica e ética que parece reflectir o pensamento dominante nos anos 70, sintetizado num documento da Unesco nos seguintes termos: ” *Cada vez mais o desenvolvimento é concebido como a dinamização de uma sociedade no seu próprio ser, como uma verdadeira aventura na qual uma sociedade se compromete fazendo apelo a todas as suas capacidades de auto criação* (Perroux, 1989).

¹³ Sobre este aspecto ver o discurso de posse do II Governo, Amaral (1995:191) “*privilegiando sempre a via do diálogo, se o Governo da República não nos der razão quanto às nossas solicitações em matéria económica e financeira, desde logo quanto à adaptação do sistema fiscal, ao regime de exploração dos recursos do mar - pois apresentar-nos-emos perante o Parlamento e daí iremos litigar perante o Tribunal Constitucional ou expor ao próprio Presidente da República se preciso for*”.

Interpelando esta visão política de autonomia e desenvolvimento surgem, entre outras, as seguintes interrogações: *Que missão desempenha a Educação e o Sistema Educativo, neste contexto? Como se organiza politicamente a Educação para cumprir essa missão? Que políticas desenvolve?*

Na resposta a estas questões, julgamos poder descobrir os traços e o processo de formação da regulação autónoma, hipótese donde partimos.

1. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DA EDUCAÇÃO: VISÃO E MISSÃO

Na visão do I Governo Regional, a Educação tem, a par da Saúde e Assistência e da Segurança Social, uma prioridade máxima¹⁴ na concretização do terceiro grande objectivo do seu projecto político: a definição de um modelo de desenvolvimento, para recuperar o atraso, os graves problemas de desenvolvimento e as sequelas do ancestral isolamento entre as ilhas¹⁵ (Programa do I Governo in: Amaral, 1995).

Na concepção deste projecto, o Governo Regional entende a Educação como a via privilegiada para atingir o equilíbrio no desenvolvimento da sociedade açoriana¹⁶ e tira, como consequência, para a definição das políticas educativas e culturais “*a exigência de um sistema que assegure a todos os cidadãos o desenvolvimento integral e harmonioso das suas potencialidades e a possibilidade de contínuo aperfeiçoamento de acordo com os seus desejos e as necessidades comunitárias* (cf. PG, 1976-80).

Ora, se a Educação é assim entendida, de forma explícita, como via de desenvolvimento, o desporto, na sua dimensão formativa e educativa, é, de forma implícita, uma via de aproximação das populações e a cultura, a via de excelência que pode dar fundamento à especificidade regional e alimentar a construção identitária de uma comunidade que busca o seu reconhecimento no espaço socio-político nacional e internacional¹⁷.

A solução política organizativa de integrar na mesma tutela: a Educação, o Desporto e os Assuntos Culturais reflecte esta visão relacional de funções estratégicas a desempenhar pela Educação.

No plano da Administração, a centralização é o princípio organizativo da administração educativa e desportiva e a descentralização e a não-directividade, os princípios orientadores da gestão das políticas culturais.

¹⁴ Cf. Discurso do Presidente do Governo Regional na apresentação e discussão do 1º Orçamento Regional na Assembleia Legislativa Regional em 26 de Outubro de 1996 In Diário das Sessões da Assembleia Regional dos Açores.

¹⁵ Os outros objectivos são: em primeiro lugar, a unidade do Arquipélago para quebrar o isolamento e o divisionismo entre as ilhas; em segundo lugar, a preservação dos valores e convicções tradicionais para afirmar uma identidade própria.

¹⁶ Cf. Programa do II Governo, capítulo Educação e Cultura.

¹⁷ A este propósito vejam-se as declarações do Secretário Regional de Educação e Cultura do IV e V Governos, (E4, linhas: 474-479) que conclui, afirmando: “ *Portanto o Desporto e a Cultura funcionaram como elemento de ligação, de aproximação e de consolidação da tal identidade regional que nós, na parte pedagógica tentámos introduzir nas componentes dos programas e dos curricula nacionais*”.

Dois princípios contraditórios de actuação da mesma tutela para a realização de políticas afins: no primeiro caso, adopta-se a visão iluminista para garantir a eficácia e a eficiência na concretização de um plano de criação e de desenvolvimento das condições estruturais e estruturantes da Educação e Ensino; no segundo caso, favorece-se a inovação e a criatividade, para concretizar um projecto cultural de reconstrução de valores tradicionais¹⁸.

O desempenho da Secretaria Regional de Educação e Cultura (SREC) vai evoluir de acordo com os contextos e circunstâncias políticas sem alterar significativamente este modelo de organização política.

Com efeito, nos primeiros cinco anos, a SREC tem a missão expressa de orientar e superintender em toda a acção desenvolvida nas áreas de ensino, acção social escolar, educação física e desportos e assuntos culturais e por atribuições, estudar e adaptar à Região a política educativa e cultural nacional, visando a sua execução (Cf. Decreto Legislativo Regional n.º 13/78/A, de 7 de Julho).

Do ponto de vista político, o cumprimento da missão implica romper com a dependência, marcar politicamente as fronteiras dos poderes regionais e nacionais e assumir perante a comunidade escolar pertinente, o papel de interlocutor único para a Educação, substituindo-se ao Ministério da Educação, garantindo a administração do Sistema Educativo na Região e procurando libertá-lo dos constrangimentos susceptíveis de afectar adversamente a Autonomia e o Desenvolvimento.

Encontramos evidência empírica desta ideia, no sentido geral das declarações do Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos e das quais destacamos como significativas as seguintes afirmações: “... *os serviços estavam de tal forma desorganizados que não era possível deixar de haver da parte do Governo Regional uma intervenção na prática, o que houve, mesmo antes de se fazerem as tais transferências de competências administrativas*” (E3, linhas: 58-60).

Ao descrever a evolução da acção e intervenção do Governo Regional acrescenta: “*Bom, esses primeiros anos foram mais de actuação política do que de intervenção pedagógica*” (E3, linhas: 74-75).

¹⁸ Este modelo centralizado, apesar de não ter sido pacificamente aceite no seio das forças políticas que sustentam o governo, principalmente no núcleo do PSD de S. Miguel, foi sempre defendido pelo titular da SREC e mantido. Talvez explique por que motivo as direcções escolares nunca foram extintas. Repare-se que o Secretário Regional do IV e V Governos confirma a orientação, dizendo que nunca houve essa necessidade.

A partir do III Governo, mais precisamente em 1991, as atribuições definidas reorientam-se numa reformulação jurídica mais afirmativa da missão da Secretaria Regional sob o ponto de vista político (Cf. segunda Lei orgânica da SREC: D.R.L. n.º 42/91/A, de 27 de Dezembro).

Aí se clarifica que compete ao Secretário Regional propor e executar a política regional e esta alteração semântica reforça a racionalidade autonómica da acção governativa, que já se exercia na prática e que vai ser sustentada politicamente pela legitimidade democrática de vitórias eleitorais consecutivas e, funcionalmente, pela ausência de coordenação pelo Governo da República¹⁹, que lei expressa previa (DL n.º 338/79).

2. OPÇÕES ESTRATÉGICAS: EDUCAÇÃO E CULTURA

Concluímos da análise documental e das opiniões significativas dos actores políticos entrevistados (Cf. Anexo III) que o projecto de Educação para a Região continha, à partida, uma formulação coerente e própria, decorrente da filosofia e de princípios que temos vindo a expor.

Os objectivos, definidos pelo I Governo, apontam claramente duas linhas de orientação geral, complementares entre si: o combate ao subdesenvolvimento cultural e o estabelecimento de reais possibilidades de acesso à Educação nos seus vários graus e, não menos importante, a formação de um sentido comunitário de identidade regional, pela consciencialização dos açorianos da sua individualidade e das suas raízes históricas.

Opções estratégicas

Neste sentido, o primeiro Governo Regional fez as seguintes opções estratégicas:

- a)** Criação e desenvolvimento da Educação Pré-Escolar;
- b)** Alargamento da escolaridade obrigatória até aos nove anos de escolaridade (elevando, neste caso, as metas para padrões de desenvolvimento previstos na Lei de Bases, mas que não tinham sido postos em prática pelo Governo da República);
- c)** Expansão do Ensino Básico a todas as ilhas e concelhos;
- d)** Apoio ao desenvolvimento do ensino particular e cooperativo;
- e)** Criação do Ensino Universitário na Região;
- f)** Desenvolvimento da Educação Permanente, como forma de elevação do nível cultural e de formação profissional das faixas etárias mais elevadas, sem instrução ou com instrução incompleta ou deficiente.

¹⁹ Situação que nos foi confirmada e explicada pelo Ministro da Educação do XI Governo Constitucional ao referir que o processo de regionalização, na prática, assumira um estatuto de estado quase federado (Cf. E8).

O significado político destas opções e o desafio que representam, tornam-se evidentes se pensarmos o estado da Educação na Região em função de indicadores como a taxa de analfabetismo na Região e a sua posição relativa no quadro nacional.

Em dez anos, os Açores não só reduzem para metade a taxa de analfabetismo, que, em 1980, era superior à taxa nacional em dois pontos percentuais, como também se posicionam relativamente ao Continente numa taxa inferior à média nacional, como mostra o quadro seguinte:

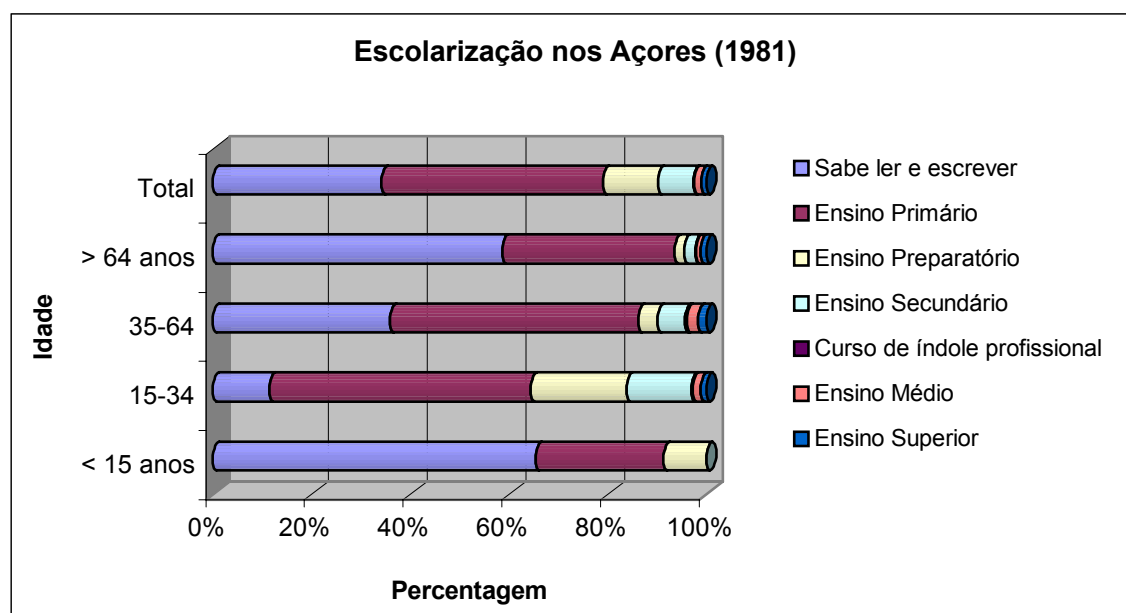
QUADRO 9.2 TAXAS DE ANALFABETISMO

Ano	País	Continente	Açores	Madeira
1981	18,6%	18,3%	20,3%	26,6%
1991	11,0%	10,9%	10,3%	15,3%

Fonte: INE XII e XIII Recenseamento da população

Em dez anos, os níveis de escolarização registam o seguinte crescimento:

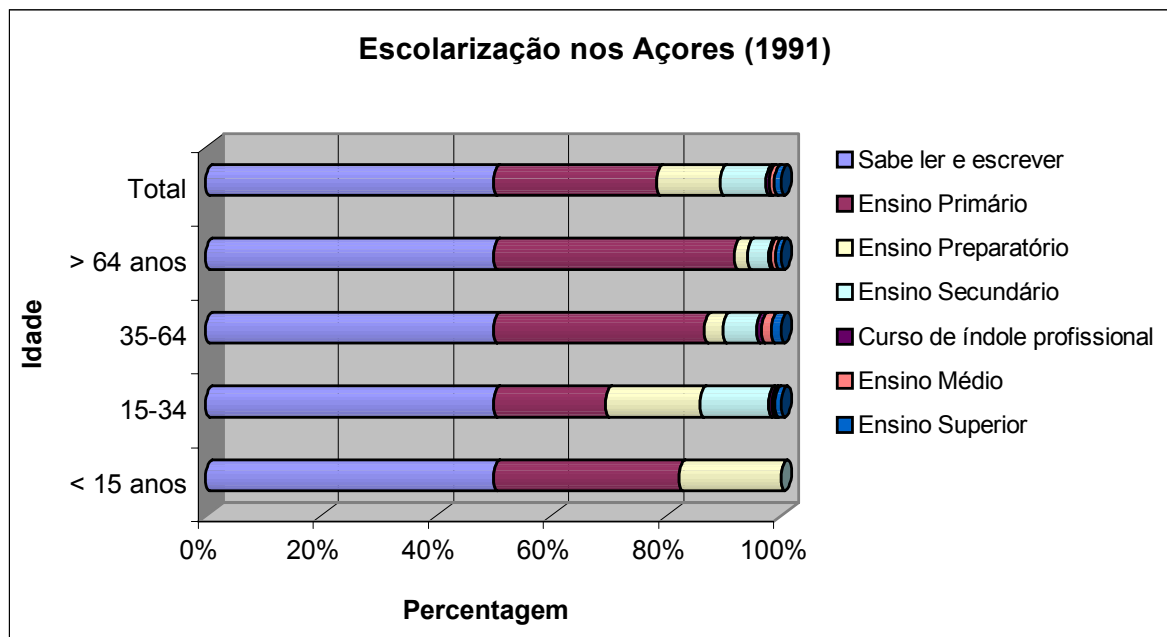
GRÁFICO 9.1. ESCOLARIZAÇÃO NOS AÇORES (1981)



Fonte: INE XII Recenseamento geral da população (1984)

Entre 1981 e 1991 a população residente nos Açores registou uma variação de menos 5615 habitantes. A leitura comparada da escolarização revela uma melhoria de qualificações académicas, ao nível do grau de escolarização relativamente à população residente que, em 1981, era de 23% e em 1991 sobe para 57%.

GRÁFICO 9.2. ESCOLARIZAÇÃO DOS AÇORES (1991)



Fonte: INE: XIII Recenseamento geral da população (1991)

À excepção do ensino primário que acompanha uma evolução demográfica decrescente e dos cursos de índole média que têm pouca expressão no conjunto das restantes habilitações, regista-se, neste período, um crescimento dos outros níveis de ensino nas faixas etárias mais baixas.

A evolução do número de alunos inscritos, do número de salas e do número de professores é também particularmente significativa. Conforme ilustra o quadro seguinte.

QUADRO 9.3. CRESCIMENTO DO SISTEMA EM 20 ANOS DE AUTONOMIA

	1977/78	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96
Pré-escolar																			
Salas			50	56		56	55	78	97	147	186	186	229	228	243	259	272	272	282
Educadores	20		50	54		57	62	85	99	162	195	191	246	250	278	287	297	324	341
Crianças	506		874	994	1017	1031	1009	1491	1765	2760	3133	3133	3488	3842	4291	4495	4665	4731	4756
1.º Ciclo																			
Salas			1331	1144		1144	1146	1103	1108	1136	1049	1119	1095	1031	1022	978	968	974	967
Docentes	1359	1354	1365	1225		1233	1207	1245	1250	1319	1325	1283	1245	1214	1108	1019	1025	1122	1139
Alunos	28124	27802	27530	27565		27634	27867	27660	27474	27882	24743	25131	23520	22456	21549	21079	20287	19457	18750
2.º Ciclo																			
Salas			253			316	430	441	448	561	559	559	565						
Docentes	601	639	604	510	635	633	619	701	721	867	889	815	803	861	843	862	861	846	816
Alunos	6819	6603	7503	6823	7471	7552	7836	8548	8760	9690	9926	9544	8609	8881	8692	8902	9067	9008	8954
3.º Ciclo e Secundário																			
Salas			202			254	250	248	248	288	288	288	326	903	934	1020	1036	1055	1072
Docentes	476	354	656	505	601	682	707	804	888	1063	1155	1119	1157	1216	1269	1385	1489	1602	1714
Alunos	8670	8825	8877	9167	8761	9726	10307	11138	12316	13522	13801	14983	14725	16151	17152	19001	21335	22237	22266
Ensino Médio																			
Salas			12			9	12	14	15	15	14	14							
Docentes			26			35	46	56	56	59	50	39							
Alunos			44			108	205	252	304	305	207	113							
Ensino Superior																			
Salas							36		36		39								
Docentes	94	94	85	98	124	129	139	175	141	151	188	216							
Alunos	373	440	422	516	538	661	825	937	1052	1160	1106	1145							

Fonte: SREAS: Direcção Regional de Educação

Salienta-se a alteração qualitativa e quantitativa da rede pré-escolar com a entrada em funcionamento das classes de educação pré-escolar e o crescimento expressivo que esta rede regista em vinte anos de Autonomia.

Entre 1979 e 1985, a capacidade de acolhimento cresce significativamente e quase duplica a capacidade inicial que, em 1995/96, é superior cinco vezes mais.

Note-se que, segundo os dados apurados pelo Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento (DAPP, 1998:40), em 1994, a taxa de pré-escolarização na Região Autónoma dos Açores é já de 56,3%, acima da média nacional que se situa em 55,7%.

No que se refere ao Ensino Básico também se regista uma tendência de crescimento do número de salas de aula, situação que se inverte a partir de 1991, tendo-se registado em 1995/1996 um decréscimo acentuado que acompanha, de resto, a evolução decrescente do número de alunos.

A evolução do número de alunos regista uma tendência de crescimento até 1988. Apresenta, na década de 90, uma tendência decrescente. Esta deve-se, no 1.º ciclo, ao decréscimo da taxa de natalidade. Nos 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico e no Ensino Secundário, essa tendência parece resultar da estabilização no crescimento da frequência, como consequência da evolução negativa do 1.º ciclo e da normalização do crescimento acentuado, que se registara entre 1981 e 1987, decorrente do alargamento da escolaridade obrigatória de nove anos a todas as ilhas.

Não se dispondo de indicadores sobre a evolução dos professores, no que se refere a habilitações e vinculação, apenas se pode referir a evolução gradual e positiva do número de docentes apesar do número de alunos diminuir.

3. PROJECTO EDUCATIVO REGIONAL

No quadro das políticas nacionais, estas opções significam claramente tomar em mãos a responsabilidade pelo desenvolvimento regional, estabelecendo prioridades e objectivos próprios, formulando medidas e métodos. Mas revelam também a adopção de uma perspectiva própria e autónoma na abordagem de problemas, na concretização de conceitos, na definição de estratégias e meios.

Referimo-nos, em particular, às políticas de educação pré-escolar e educação permanente, onde se evidenciam os aspectos que acabámos de enunciar.

3.1. Da política de infância à educação permanente

As políticas de educação pré-escolar constituíram uma opção política decisiva em matéria de Educação.

Os Secretários Regionais da Educação entrevistados sublinham, deste modo, a importância e a pertinência da decisão política.

A ela se refere o Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos nos seguintes termos: “...*É preciso aqui abrir um parêntesis para dizer que a nível nacional, quando a pré-primária era ainda um sonho, estava disseminada por níveis e por percentagens muito elevadas nos Açores com grande empenho de estruturas sociais e dos cidadãos ...*” (E3, Linhas: 268-271).

E o Secretário Regional da Educação e Cultura do IV Governo, a este propósito, afirma: “*Seguimos alguns percursos diferentes que tiveram resultados que ainda hoje nos orgulhamos por se ter provado que estavam certos. Por exemplo: mais cedo do que no Continente centrámos a nossa atenção na educação pré-escolar. Apercebemo-nos logo que o cerne passava por aí e quando chegámos ao fim do VI Governo já tínhamos 94 a 95% das freguesias da Região cobertas pela educação pré-escolar. Aliás a própria oposição e os sindicatos frequentemente reconheceram cá e a nível nacional que a dita Rede era exemplar*” (E4, Linhas 305-311).

De facto a educação pré-escolar ganha visibilidade, no discurso político a nível nacional, em 1994, com a discussão de um parecer e recomendação, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação.

Conforme se lê em Pareceres e Recomendações 1994, a inclusão da educação pré-escolar na agenda política é um dos principais objectivos dessa iniciativa política (CNE, Relatórios e Pareceres 1994: 13).

O estudo, realizado por Formosinho, autor do parecer n.º 2/95 ao referir as assimetrias regionais na cobertura nacional da rede do pré-escolar, confirma as afirmações dos Secretários regionais citados¹

A educação pré-escolar virá, de resto, a confirmar-se, no contexto regional, *uma política de Infância*, visto que assume modalidades de funcionamento específicas, definindo modelos

¹ Conforme se lê no Parecer n.º 1/94 do CNE p. 49: “Há assimetrias regionais na cobertura nacional. Assim as taxas de frequência mais baixas são as dos distritos do Porto (39%), de Braga (40%), de Setúbal (41%), de Faro (44%) e Viana do Castelo (45%), sendo as mais elevadas as dos distritos da Guarda (76%), de Bragança (71%) e de Castelo Branco (67%). Na Região Autónoma dos Açores a taxa de cobertura das crianças de 5 anos é de 82%, sendo a rede pública responsável por 89% da cobertura (dados da Região Autónoma relativos a 1992/93).”

próprios de itinerância e de animação infantil, para além de cumprir o objectivo de facilitador de aprendizagens e de criação de condições de igualdade.

Esta visão afasta-se das orientações e práticas nacionais, pois não se limita apenas a levar a cabo uma política de desenvolvimento de classes de educação pré-escolar. Com efeito, procura envolver a família no projecto de educação infantil, assumindo, por essa via, indirectamente uma forma de educação comunitária.

Trata-se de uma opção significativa à luz dos conceitos da época, numa altura em que se confrontavam em instâncias internacionais, designadamente no CERI e na UNESCO, estas duas posições possíveis, que influenciaram a opção política².

A Educação permanente, seguindo embora o modelo nacional, afasta-se do figurino nacional, como afirma o Secretário Regional da Educação e Cultura do IV e V Governos “... *nunca tivemos a preocupação de seguir figurinos impostos, adaptámo-nos sempre às circunstâncias locais*” e reinventa, no contexto regional, soluções de que é exemplo paradigmático o caso descrito por este governante (Cf. E4, linhas: 480-575) sobre a estratégia e modelo utilizados na freguesia de Rabo de Peixe.

Trata-se de uma comunidade piscatória problemática, com graves problemas sociais de marginalização e pobreza, com hábitos e regras próprias de gueto, de difícil socialização, onde foi preciso mudar quase tudo: o horário de funcionamento da escola, de acordo com as pescas sazonais; o perfil dos professores, de acordo com as características dos alunos; os programas, de acordo com os interesses locais e necessidades de formação profissional.

A Educação Permanente desenvolve-se com um duplo objectivo: nos primeiros anos de Autonomia, o objectivo principal foi reconverter as estruturas políticas de cariz corporativo nacional (casas do povo, casa de pescadores) ao projecto regional de autonomia e promover a identidade regional, pela alfabetização de adultos, privilegiando os saberes regionais, promovendo a formação em artes e ofícios tradicionais e divulgando usos e costumes.

No segundo momento, essa formação adquire uma índole profissionalizante, não só pelo desenvolvimento dado a cursos de aperfeiçoamento, mas também pelo investimento em cursos de requalificação profissional (Sobre o desenvolvimento de actividades, neste âmbito, o Secretário Regional de Educação e Cultura do IV e V Governos descreve, com algum pormenor, os objectivos e procedimentos adoptados.

² Fazemos esta afirmação pelo conhecimento directo que o investigador teve dos dossiers pelas funções que desempenhou na Região. A proposta de criação dos serviços foi elaborada, tendo em conta estas orientações e juntava, como anexo, o Relatório final da reunião sobre Educação na sede da UNESCO em Paris 5-9 Janeiro de 1976 e o documento de difusão restrita, apresentado para informação ao Comité Directivo do CERI, em Novembro de 1976.

3.2. O alargamento da escolaridade num sistema em crescimento

A expansão do Ensino Básico a todas as ilhas e a todos os concelhos e a criação do ensino universitário são medidas estrategicamente associadas neste projecto político, visto que a concretização das metas do governo exigia um maior número de professores qualificados ao qual a Universidade teria de dar resposta.

Mas a universidade não significou apenas essa medida instrumental, ela era no dizer do Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos *uma parte integrante do ensino regional e um instrumento importante ao serviço do interesse regional e do povo açoriano* (E3, Linha: 272-276) e, por esse facto, tornava-se um símbolo da autonomia, como vem referido expressamente nos Programas de Governo.

O Governo Regional entendeu-a como um projecto açoriano de projecção dos Açores, não só ao nível do País, como também a nível internacional. (Cf. Programa do IV Governo, 1988-1992).

No entanto, o Governo da República tinha um entendimento diferente sobre esta matéria, considerada uma competência “tabu” por alguns Governos da República como refere o Presidente do Governo Regional (1995:108) no discurso de tomada de posse do II Governo: “*A concretização da autonomia tem de continuar. É certo que em especial desde o princípio deste ano, desde a entrada em funções do governo presidido por Sá Carneiro, se fizeram neste campo avanços qualitativos. Sublinho esta circunstância de tempo, porque se impõe desmascarar a hipocrisia de entidades políticas que andam por aí a lançar anátemas contra o actual Governo da República, por alegados fins centralizadores – elas que nos tempos de mando consideraram tabu competências agora pacificamente transferidas para a Região (ensino superior, rádio e televisão por exemplo)*”.

Sete anos mais tarde, a devolução à tutela desta competência há-de fazer-se pela via do PIDDAC, gerando insatisfação e polémica nos meios políticos e académicos açorianos, com tomadas de posição e justificação pública na Imprensa Regional pelo titular da Educação da época.

O ME passou a suportar financeiramente a Universidade dos Açores, em 1994, ao abrigo do artigo 11º da Lei n.º 39/B/94, de 27 de Dezembro³.

³ A este propósito, o Secretário Regional da Educação e Cultura do IV e V Governos, em artigo publicado no Diário Insular de 30 de Junho de 2000, refere: *Os autonomistas mais intransigentes ficaram inconformados com esta “devolução” à tutela do Continente, tendo os ânimos mais exaltados só sido acalmados depois das cabais justificações públicas do Presidente do Governo.*

E argumenta da seguinte forma para sustentar a decisão tomada: “*Quanto às reacções, para além das circunscritas principalmente a determinados sectores, até da própria Universidade, que persistiram em acreditar que viria muito mais dinheiro de Lisboa do que aquele que a Região investia no ensino superior,*

Esta questão serve para ilustrar a importância política no contexto da autonomia atribuída a este nível de ensino, para concluir que as políticas educativas se desenvolveram a partir de uma visão estratégica e segundo um plano que concebe sistemicamente a Educação como um todo.

De facto, como decorre da leitura das opções estratégicas referidas, o projecto político regional para a Educação como vimos, ousa privilegiar o investimento na base pela Educação Pré-Escolar como indutor de sucesso.

Reforça e alarga ao centro a escolaridade básica, para desenvolver e consolidar níveis de escolaridade. Cria o ensino superior no topo para servir o interesse regional e formar professores. Desenvolve a educação permanente e extra-escolar para requalificar as faixas etárias mais elevadas da população.

No seu conjunto o processo de desenvolvimento da Educação é contínuo, integrado e global, mantendo a matriz primitiva (Educação, Cultura e Desporto) traçada pelo I Governo e mantida de forma sustentada em todos os programas de Governo (1976-1996) e na prática política como evidenciam os Relatórios Anuais de Execução dos Planos de Médio Prazo.

A evolução morfológica do modelo estratégico adoptado consiste na aposta em três aspectos fundamentais: um sistema educativo completo, a educação pré-escolar generalizada, o alargamento da educação escolar, nos seguintes termos:

- a) Expansão da escolarização a toda a população;
- b) Alargamento do número de anos de escolaridade obrigatória com aplicação a todos os concelhos;
- c) Criação do ensino secundário em todas as ilhas;
- d) Criação do ensino superior na Região.

muitos outros lamentaram esta perda de “tutela” imaginando que ficaríamos sem hipóteses de intervir activamente no futuro dela.

Verdade seja dita, o que acontecia na prática, era que pagávamos a factura e pouco ou nada conseguíamos, em termos de alterar as decisões tomadas pelos órgãos de gestão da universidade, ao abrigo da muito ampla autonomia de que então gozavam, nos termos da lei vigente, nomeadamente as decisões do Conselho Científico em relação à manutenção ou não da criação de cursos.

Levámos alguns anos até conseguir alterar a política da Universidade, em relação por exemplo, aos cursos de História e Filosofia via de ensino, cuja leccionação deveria ter parado muito mais cedo. Sobre esta questão o Ministro do XI Governo Constitucional referiu-nos as razões que justificava a centralização na óptica do Governo da República e daquele governante.

Em nossa opinião este processo ilustra como, apesar da intencionalidade política dos Governos Regionais no sentido de interferir para colocar a Universidade ao serviço da Região não foi fácil, visto que esta procurou manter a sua autonomia.

1 1884/1936 – 1976
 Ensino liceal e técnico
 1976 – Ensino Superior Universitário
 1977/79 – Alargamento da escolaridade
 1985/86 – Criação do 10º ano

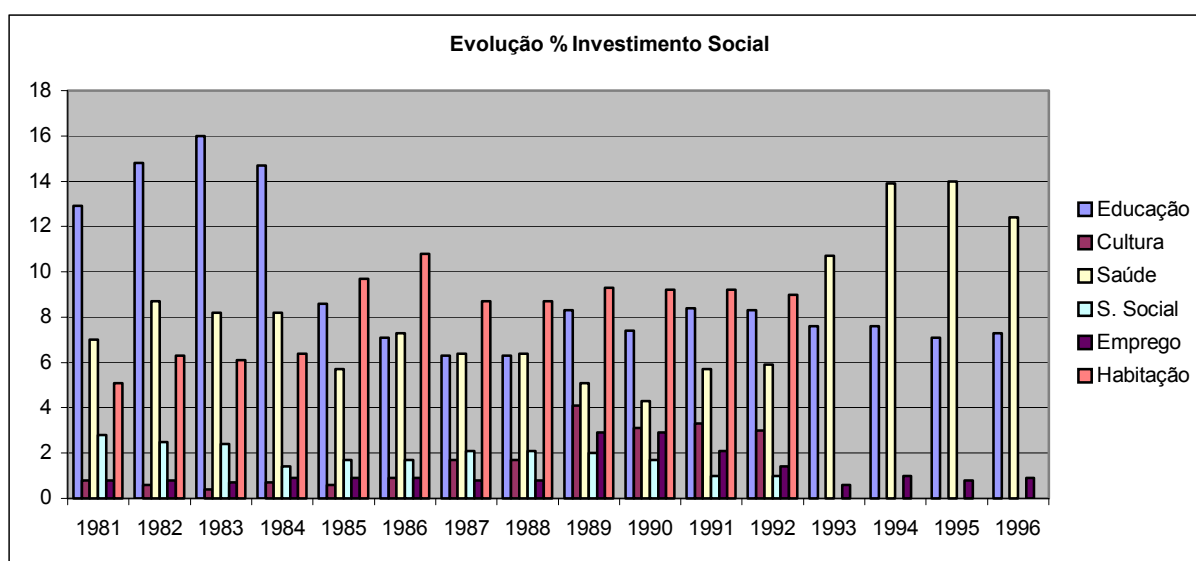
Este desenvolvimento tem prosseguido nos anos 90 com a criação de mais escolas nas diferentes ilhas e de escolas básicas integradas no Corvo (1996/97) e na freguesia do Topo em S. Jorge (1999/2000) e com a criação do ensino secundário em todas as ilhas

Os ritmos de desenvolvimento e a ênfase dada aos aspectos estruturais e estruturantes das medidas políticas preconizadas variam com as circunstâncias e condicionantes políticas, que se registam no plano interno regional. No entanto, a análise dos PMP e a leitura dos respectivos relatórios de execução revelam que o crescimento e desenvolvimento do Sistema

de Gestão e Administração das políticas educativas se fez em dois ciclos: um primeiro ciclo até 1984 (I e II Governos) e um segundo ciclo, a partir do III Governo.

No primeiro ciclo (1979-1984), que corresponde ao período de instauração e consolidação da autonomia regional, a opção estratégica do I e II Governo dá mais ênfase à criação de condições estruturais, identificando os recursos humanos e as estruturas físicas, como necessidades fundamentais para o desenvolvimento do Ensino. No segundo ciclo, que se evidencia a partir dos finais dos anos 80, a gestão pedagógica do Sistema ganha visibilidade.

GRÁFICO 9.3. EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO SOCIAL

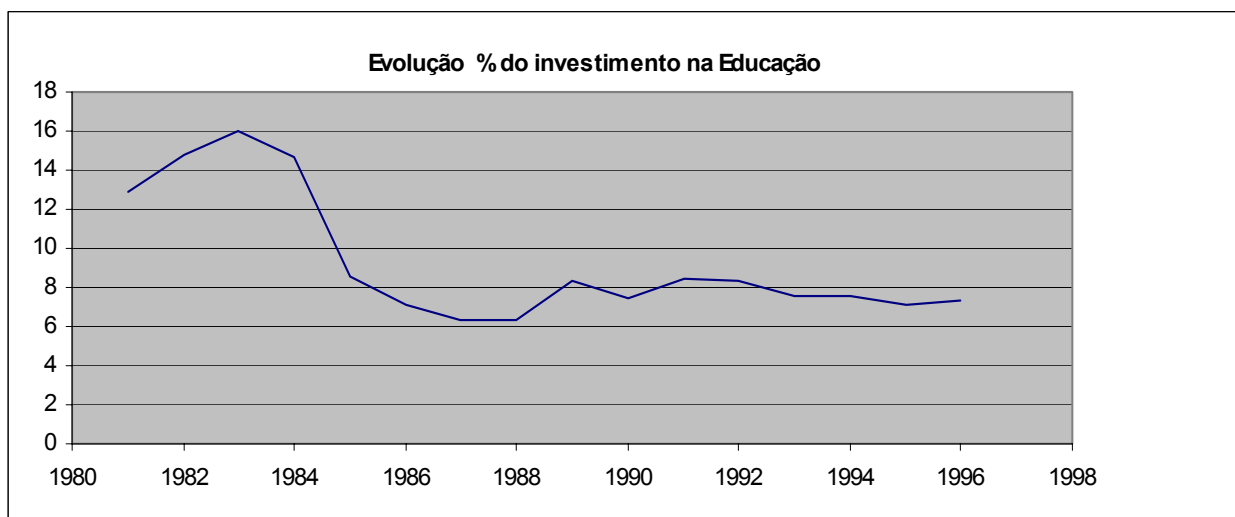


Fonte: DREPA: Planos de Médio Prazo: 1981-1984; 1985-1988; 1989-1992; 1993-1996

Os programas de governo, designadamente do IV e do V Governos, repensam a realidade educativa não tanto em referência a padrões de desenvolvimento nacional que é preciso atingir, mas já numa perspectiva virada para dentro, de adaptação do Sistema Educativo à realidade socio-económica regional, substituindo-se os desafios para vencer o atraso que fora o *leitmotiv* dos programas anteriores pelo desafio de viver a autonomia⁴.

A análise dos PMP e relatórios de execução mostra-nos a evolução traduzida nos seguintes gráficos:

⁴ A inclusão de objectivos como a capacidade de escolher e de inovar, a preocupação com a valorização da aprendizagem dos meios envolventes, da cultura e da história regional, a aplicação da reforma educativa, adaptando-se sempre que possível às especificidades regionais, e a intencionalidade de criar uma inspecção regional são exemplos que confirmam esta ideia e significam o ponto de viragem para a criação de um subsistema regional.

GRÁFICO 9.4. EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO NA EDUCAÇÃO

Fonte: DREPA: Relatórios de Execução dos PMP

De acordo com os valores constantes dos Relatórios dos Planos de Médio Prazo, em termos sectoriais, a Educação representa, a seguir aos transportes, o segundo maior investimento na Região, situando-se no valor percentual de 14,7% enquanto, nos transportes, esse valor é de 38,2% do total do investimento, o que significa mais de um terço do total dos investimentos.

No conjunto dos sectores sociais, a Educação é o sector com maior peso, tendo atingido, em 1983, o seu valor percentual máximo 16%.

A partir de 1985, regista-se uma descida, situando-se o valor mais baixo (5%) em 1987. Atribuímos esta inversão de tendência e decréscimo no investimento a dois factores:

- 1.º O abrandamento no ritmo de construção e a redução na capacidade de execução que, nos primeiros anos, atingia níveis percentuais de execução superiores a 90% e que regista índices menos elevados a partir de 1985, situando-se mesmo em 1987 e 1992 em 69% e 59% respectivamente;
- 2.º A prioridade dada a outras áreas de investimento, determinada pela convicção de que o desenvolvimento se faz pela via das estruturas económicas.

Esta é talvez a razão mais forte que justifica a mudança de orientação e a alteração de tendência, visto que não se encontram satisfeitas as necessidades do parque escolar, face às exigências da Reforma Educativa em curso, nem encontra expressão no PMP 89-92 um esforço na formação de recursos humanos da Educação que continua a ser suportado pelo orçamento ordinário da SREC.

O PMP de 1993-1996 vem confirmar esta orientação não só no que se refere à estruturação dos eixos de desenvolvimento, mas também pelo significado das dotações atribuídas aos respectivos programas (PMP 93-96 :87)⁵.

Mas, se dúvidas houvesse quanto à orientação, seriam dissipadas com a leitura dos objectivos de desenvolvimento fixados e da fundamentação invocada: ” I Fortalecer a economia; II Valorizar os recursos humanos; III Melhorar as condições de vida, a respeito dos quais se esclarece: *“É perfeitamente claro que o crescimento e o desenvolvimento duradouros terão que ser resultado do esforço dos agentes internos. Um aparelho produtivo eficiente, gerador de riqueza e de emprego, permite alcançar os níveis de bem-estar de outras regiões europeias.*

Se a economia for um segmento vivo da sociedade, ciente da existência do mercado e das suas regras de funcionamento e da função social do capital e do trabalho, mesmo que existam estrangulamento e handicaps naturais ou estruturais, será possível superando ou minorando esses obstáculos, transformar o aparelho económico num poderoso factor de mudança e de desenvolvimento (PMP 93-96:66).

⁵ Eixo I *Dinamização da Actividade Económica* dotação global: 34,3 % do total e com os seguintes programas: P1 Agricultura; P2 Pescas; P3 Turismo; P4 Incentivos à Indústria; P5 Desenvolvimento Industrial; P6 Artesanato; P7 Modernização do Comércio/Serviços;

II *Desenvolvimento dos Recursos Humanos* – dotação global 19,8% do total, com os seguintes programas: P8 Construções Escolares; P9 Equipamentos Escolares; P10 Saúde; P11 Trabalho Emprego e Formação Profissional P12 Juventude; Programa III *Transportes e Energia* com a dotação global de 25,3% do total Programa IV *Ambiente e Qualidade de Vida* com a dotação global de 16% do total P18 Ambiente; P19 Protecção da Orla Marítima; P20 Recursos Hídricos; P21 Habitação e Ordenamento do Território; P22 Equipamentos Colectivos; P23 Defesa e Preservação do Património; P24 Modernização dos Media; P25 Desporto; P26 Segurança Social; P27 Protecção Civil.

CONCLUSÃO

O processo de autonomia regional na Região Autónoma dos Açores conduziu à definição de uma estratégia de política educativa, assente numa matriz que articula os sectores de intervenção governativa: Educação, Cultura e Desporto e um projecto estratégico de desenvolvimento conjugado de níveis de ensino e de anos de escolaridade, alargado sucessivamente a todas as ilhas e a todos os concelhos.

A persistência no projecto político e nas medidas estratégicas, definidas pelo I Governo, apostando na Educação pré-escolar, na reorientação de prioridades nacionais, na adaptação ou aplicação da legislação nacional a nível regional contribuíram para a definição de um subsistema regional de administração educativa.

Perspectivando a análise descrita, não já no plano do conteúdo e da orientação das políticas educativas, mas no modo como se fez a política, constata-se que esse subsistema se desenvolveu sem convulsão, passo por passo:

- 1.º Passo** – Descontextualização da política de administração do sistema educativo, quebrando a relação hierárquica com o ME.
- 2.º Passo** – Afirmação regional no plano da responsabilidade administrativa e orientação política na Região, não abdicando da afirmação de competências políticas próprias que a legitimidade democrática de eleições regionais conferia ao Governo Regional;
- 3.º Passo** – Concepção e execução de um plano de desenvolvimento de infra estruturas humanas e materiais (que temporalmente se realiza conjuntamente com os primeiros passos), procurando simultaneamente assegurar a gestão do sistema de matriz nacional, introduzindo pequenos ajustamentos e experimentando as vias regionais de desenvolvimento;
- 4.º Passo** – Intervenção na dimensão pedagógica e cultural do ensino, com a introdução de programas regionais e modelos próprios de administração.

À luz das teorias de análise das políticas públicas parece tratar-se de um processo incrementalista que, segundo Lindbloom se desenvolve quando os *decision makers work through a process of continually building out from the current situation step by step and by small degrees* (Lindbloom: 1957).

O que aconteceu, neste caso, foi a definição do interesse regional e dos objectivos a partir duma visão subjectiva da realidade, equacionada à luz de valores e ideologia politico-partidária e para a qual se apresentam soluções.

Recorde-se que o programa do I Governo resultou de um documento eleitoral, (não foi presente a discussão na Assembleia Regional⁶, elaborado sem o domínio completo dos dossiers, que só se tornaram disponíveis para consulta depois das eleições de 1976, como é referido no Programa do II Governo – Introdução - conceitos fundamentais (Amaral, 1995:117-118).

Em suma, a organização e funcionamento do Sistema Educativo e de Administração Escolar, nas condições políticas, organizativas e programáticas já descritas, criaram condições para o desenvolvimento de uma regulação autónoma de um subsistema regional que, sem quebrar a unidade do sistema nacionalmente definido, gerou formas de concretização de políticas, introduzindo a *diversidade no modelo nacional*.

O estilo de governação em diálogo com as populações permitiu uma *nova relação da Administração Regional com os administrados* para afinar orientações de acordo com as especificidades regionais ou flexibilizar procedimentos e repensar soluções, tendo em conta a singularidade de algumas comunidades escolares, como é o caso do exemplo extremo, dado a propósito de Rabo de Peixe.

Mas tudo isto continua, apesar de tudo, a ser um processo desenvolvido e concebido por iniciativa das autoridades regionais.

Surgiu, contudo, uma excepção que constituiu a emergência de um fenómeno novo no contexto regional e nacional. Trata-se do estabelecimento de um *contrato implícito* entre o Governo e as populações na procura de soluções para aspirações sociais da comunidade e para as quais o Governo não tem, por si só, condições de resposta imediata.

Referimo-nos ao processo de alargamento do ensino secundário a todas as ilhas (excepto o Corvo) e à forma como nasceu – por iniciativa das populações, como descreve o Secretário Regional da Educação e Cultura da altura em entrevista (E4, linhas 559-615), donde transcrevemos os aspectos significativos: “*Ora, nas ilhas mais pequenas as pessoas batiam-se para que os filhos não saíssem delas para irem estudar nas outras, onde se leccionava na altura, o secundário, pois queriam mantê-los em família por mais tempo...*”

Contámos com um notável apoio dos pais e encarregados de educação, das suas associações, das autarquias, das forças económicas, sociais e culturais que se associaram à

⁶ A justificação dada para o facto encontra-se no Diário da Sessão de apresentação do primeiro orçamento da Região para 1977, exposta ao Plenário da Assembleia Regional dos Açores pelo presidente do Governo Regional nos seguintes termos: “*Pode-se dizer de alguma forma que no orçamento para 1977 se encontra o programa de acção do Governo.*”

A Constituição não exige a apresentação de qualquer programa para a investidura do Governo Regional. Mas o Governo tem programa, obviamente do conhecimento geral, e considera-o ratificado pelo sufrágio que constituiu esta Assembleia ter-lhe aberto a porta para a sua nomeação e posse (Diário das Sessões, p. 344-345).

Secretaria, na época, assoberbada com gastos enormes, devido ao prolongamento da escolaridade obrigatória[...] era uma relação sobretudo do ponto de vista económico, ao nível de se arranjar casas para os professores aliciando-os a virem para a Região, nomeadamente através de mais um subsídio, em cima do subsídio que nos termos da lei o Secretário Regional já dava.

Nunca precisámos de formalizar por escrito essas coisas que acabaram por ser as linhas mestras fundamentais. Bom, nesses meios pequenos em que toda a gente se conhece e a palavra de honra continua a ter valor, o Secretário ou o Director Regional comprometia-se a arranjar algo e a autarquia a outra parte e a palavra estava dada, não sendo necessário passar ao papel essa intenção, a devido tempo e a contento das partes, verbalizada.

O processo era idêntico tanto com as autarquias como com os pais ou os demais parceiros sociais. Os pais ou as suas associações é que assumiam, contudo, a centralização e o controlo dos apoios. É que apareciam sempre à cabeça. Os apoios chegavam à escola por esta via. Ao cabo e ao resto, no entanto, cada um assumia o cumprimento daquela parte que era mais difícil de suprir ao outro ou aos outros intervenientes. (E4, Linhas 559-615).

Em nosso entender, este processo ilustra que as populações não são apenas objecto do projecto de educação regional ou mesmo sujeitos passivos, limitando a sua participação à representatividade em órgãos de consulta ou influenciando indirectamente as decisões, mas assumem-se como *sujeitos activos do seu próprio desenvolvimento*.

Estabeleceu-se entre o governo e os governados neste caso, um pacto, um *contrato implícito de regulação das políticas*.

À luz do quadro teórico de análise, trata-se de um processo de regulação social em que as responsabilidades são partilhadas, concretizando a afirmação de que *o desenvolvimento é feito com os açorianos*.

Este episódio não representa, naturalmente, uma forma estruturada de participação, mas o investigador interpreta-o como um indicador de que as relações entre a Administração e os administrados podem ter um sentido ascendente e de que é possível *regular expectativas pela participação social dos interessados*, renovando as políticas e articulando a responsabilidade do Estado com a dimensão participativa da sociedade.

CAPÍTULO X

O CASO DA MADEIRA: DESENVOLVIMENTO E SOCIALIZAÇÃO

CAPÍTULO X

O CASO DA MADEIRA: DESENVOLVIMENTO E SOCIALIZAÇÃO

INTRODUÇÃO

O conceito de autonomia nesta Região distingue-se por dois traços particulares: a *capacidade de auto-governo* e o *sentido de emancipação* política e social.

Os primeiros governos regionais definem o desenvolvimento e a socialização como eixos estruturantes da autonomia madeirense¹, se bem que a socialização se constitua também em condição do desenvolvimento, quer quando referida ao sistema económico de matriz social-democrata,² quer quando invocada como processo de integração social das classes desfavorecidas e, consequentemente, como meio de promoção da dignidade e da justiça social.

Dessa preocupação nos dá conta a seguinte passagem do Programa do I Governo: “*A autonomia só interessa ir concretizando e alargando, se em benefício dos grupos sociais mais desfavorecidos.*”

Autonomia através da qual o governo pretende também destruir aspectos concretos, injustos da sociedade madeirense, até que o Trabalho, forma de realização integral da Pessoa Humana encontre o seu verdadeiro estatuto comunitário com o Capital e a Natureza ao seu serviço” (PG, 1976-80:6).

Na base destas duas preocupações não estão apenas razões de princípio, estão ainda razões de ordem histórica e social que se prendem com um sistema de propriedade injusto (a colónia madeirense), generalizado a partir do século XVIII e secularmente mantido até 1977³, com a

¹ Conforme se infere das seguintes afirmações “*Na formação do governo [...] duas preocupações foram dominantes. Uma, a de encontrar garantias de eficiência dirigente e de coerência política, no sentido de ser concretizado o programa com que nos apresentamos no último congresso regional do PSD: Autonomia desenvolvimento, socialização*” (Programa II Governo, 1980-1984: 3).

² Este sistema é definido no programa de governo da seguinte forma: “*igualdade de oportunidades e igualdade crescente na distribuição do rendimento sem cercear a iniciativa privada e a criatividade pessoal*” (Cf. Programa do III Governo, 1984-1988: 1).

³ Segundo Carita (1992, Vol III p.115) a colónia madeirense era caracterizada quase sempre pelo abuso do senhorio e por uma grande autonomia das benfeitorias em relação à terra onde eram edificadas.

A principal característica do contrato de colónia é, regra geral, a não existência de uma estipulação de prazo, pelo que o senhorio directo tinha a faculdade de, unilateral e discricionariamente, denunciá-lo e expulsar o colono, mediante o pagamento das benfeitorias existentes. Acresce ainda que se tal caso ocorresse por

existência e crescente influência de comerciantes ingleses na Ilha, desde meados do século XVII, beneficiando de privilégios especiais e vivendo *dos recursos da terra e das gentes*, sem se misturarem na sociedade insular (Carita, 1992) e ainda com uma estratificação social acentuada, reconhecida e identificada pelos Governos Regionais como barreira a eliminar.

Aos primeiros Governos interessa sobretudo “... *ultrapassar 550 anos de abusos e de atitudes discricionárias externas sobre a Madeira e liquidar a velha sociedade madeirense, conservadora, preconceituosa, de classes sociais rigidamente hierarquizadas, tradicional no mau sentido da palavra*” (PG, 1980 -1984: 3).

Este sentido de libertação das condições políticas e de práticas sociais adversas ao progresso e desenvolvimento é evidente no discurso político e na actuação dos Governos Regionais e, curiosamente, identificado nas representações sociais de madeirenses, como o traço maior da autonomia.

Veja-se, por exemplo, a referência metafórica de Lélis (1999: 01-5) “*o deixa passar do Antigamente lá foi dando espaço ao bate o pé de hoje em dia e mesmo o que é bom é arrepiar caminho*⁴” ou ainda os depoimentos prestados ao Diário de Notícias do Funchal por representantes das comunidades Madeirenses e por personalidades ligadas à Educação e à Cultura, quando inquiridos por ocasião das comemorações dos 20 anos de Autonomia, sobre o que esta trouxe à Madeira.

A resposta surge de forma natural e clara, quando situada na perspectiva global,”*a Autonomia trouxe a liberdade*⁵, quando, referida a um contexto particular, a liberdade é apresentada como pressuposto necessário.

deficiente trabalho ou desobediência, não havia sequer direito a indemnização. As expulsões eram habitualmente no fim do ano agrícola, após as vindimas. Daí que o colono tinha necessidade de construir benfeitorias (muros de suporte dos terrenos, uma ou outra casa no próprio terreno de apoio a diversos poios e por vezes a habitação do próprio colono casa e daí a denominação de caseiro, por ter casa no próprio terreno para assim, caso o senhorio o quisesse expulsar ter de pensar duas vezes antes de o fazer (Carita: 1999:43).

O contrato de colónia conhece a sua morte legal com a publicação do Decreto Regional n.º 13/77/M, de 18 de Outubro. A extinção da colónia foi acompanhada, entre o mais, de reconhecimento ao colono, ao senhorio e até a terceiros da possibilidade de adquirirem os direitos dos parceiros contratantes ou de todo o prédio sujeito ao regime de colónia e ainda da conversão desses contratos, para o futuro em contratos sujeitos à disciplina do arrendamento rural, conforme se lê no preâmbulo do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/79/M, de 25 de Maio.

⁴ O autor joga com a letra do bailinho da madeira que começa com “deixa passar esta linda brincadeira” e tem como refrão “ai bat’o pé”.

⁵ Expressão e ideias de Mário Coelho, delegado do Canadá ao Congresso das Comunidades Madeirenses, de John Faria, também delegado no Congresso, de Carlos Freitas que, no referido Congresso, ainda acrescentou que a autonomia combateu a miséria.

É o caso da declaração do presidente do Centro de Investigação e Formação de Professores (Cifop) da Universidade da Madeira, situando-se já no âmbito específico da Educação, quando afirma no mesmo contexto, que: *“A Autonomia veio trazer uma maior eficiência do Sistema Educativo, uma maior dinâmica, uma maior vida e uma maior adequação às necessidades concretas e as afirmações do director do Gabinete de Apoio à Expressão Musical e Dramática desta Região para quem A Autonomia trouxe um maior incremento à Cultura*⁶.

No mesmo sentido se pronunciaram os actores políticos significativos que entrevistámos. Para o Secretário da Educação do II, IV e V Governo *“A Autonomia significou a possibilidade de tomarmos decisões.*

Significou essencialmente isso.” (E5, Linhas: 242-243).

Para o Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos a autonomia é um conceito mobilizador referido nos seguintes termos: “A Autonomia tem historicamente na Madeira, muitas outras vertentes, muitas raízes), mas a Autonomia foi a palavra chave, e é interessante notar, a simplicidade e a força que tem uma palavra. Seria muito difícil na Madeira, com uma população que tinha um alto grau de analfabetismo e tudo o mais, fazer passar a mensagem de um governo próprio, duma regionalização, duma proximidade ao princípio da subsidiariedade.

Todos esses conceitos seriam extremamente difíceis de passar. Mas houve uma palavra que passou: Autonomia! E todos nós falávamos de Autonomia e esta simples palavra, quer jornalisticamente, quer junto da população, era mobilizadora, era a palavra mágica, foi o abracadabra de uma quantidade de situações, com alguns exageros.... Essa palavra mobilizava-nos a todos nós, mesmo os membros do Governo.(E6, Linhas: 130-143).

Estas representações do conceito de autonomia ilustram o seu carácter dinâmico e a mística de emancipação que a Autonomia inspirou.

Na nossa interpretação, os traços escolhidos para definir a Autonomia: *“liberdade e capacidade de acção”*, embora no contexto de respostas que se reportam ao presente, não

⁶ Cf. Diário de Notícias do Funchal, edição de 1 de Julho de 1996. – Depoimentos de Ivo Nunes e Carlos Gonçalves respectivamente em artigo intitulado *“Passados 20 anos - Os valores de um tempo* assinado por Marsílio de Aguiar com fotografia da Assembleia Regional com a seguinte legenda: *“A autonomia deu-nos a capacidade de poder decidir aquilo que queremos”*. É que, a Assembleia Regional é considerada como o símbolo da autonomia política por excelência, o próprio programa do IV Governo (1988-1992) sublinha esse aspecto nos seguintes termos: *“À Assembleia Regional, símbolo da autonomia por excelência, órgão primeiro da região expressamos a nossa obediente disponibilidade e sobretudo o mais profundo respeito”*.

deixem de transportar a carga de uma tensão emancipadora que marcou o passado madeirense e ajudou a formar a consciência cívica do Ilhéu.

A este propósito Veríssimo (1995)⁷ refere que no início dos anos 20, a imprensa funchalense fornece exemplos de como uma Autonomia mais ampla era desejada por um vasto sector da opinião pública e, mais recentemente em 1969, um manifesto político da oposição, entregue ao governador civil do Funchal, conhecido pela “Carta ao Governador”, subscrita pelo grupo do Pombal e pelo grupo do Jornal do Comércio do Funchal, traduz bem essa consciência cívica na análise da situação económica da Madeira e na proposta de solução, como se infere da leitura das seguintes passagens:

“A Madeira encontra-se no limiar de uma das maiores crises económicas da sua história (despovoamento de campos, emigração a ponto dos jovens terem como maior ambição a partida para terra distante) [...] sem uma revisão dos conceitos, quanto à maneira de processar-se a participação das populações no seu próprio destino, não é viável supor por maior que se esforce o nosso optimismo, que a existência por si só de um Estatuto de Autonomia, possibilite largos voos em direcção ao futuro”.

A concepção e formulação das políticas educativas de responsabilidade regional não pode, por isso, abstrair-se desta consciência crítica, nem do paradigma socio-cultural de uma sociedade com desigualdades sociais e culturais acentuadas, com altos índices de analfabetismo (refira-se que, em 1990, de acordo com estatísticas publicadas pelo INE, a taxa de analfabetismo ainda era de 24,5%) com uma taxa de emigração elevada, com acentuadas desigualdades económicas e ainda condicionada por um território, cuja orografia determina uma forte individualidade no povoamento disperso, com difíceis acessos e problemas de comunicação e uma elevada densidade populacional.

É com base neste contexto, que formulámos as seguintes interrogações, como ponto de partida para a compreensão das políticas educativas nesta Região: *Que papel reserva o Governo Regional à Educação? Como organiza politicamente este sector?*

Que políticas desenvolve?

⁷ Veríssimo, Nelson “ O Alargamento da Autonomia Insular - O contributo açoriano no debate de 1922-23”. In: *Islenha* n.º 16 Jan- Jun. 1995 p. 22-30.

1. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DA EDUCAÇÃO: VISÃO, MISSÃO E ESTRATÉGIAS

No que se refere à importância atribuída à Educação pelos Governos Regionais (1976-1996), não encontramos, nas fontes consultadas, qualquer indicação de que a Educação se deve distinguir como uma área de actuação prioritária, no conjunto dos outros sectores de responsabilidade governativa e, por outro lado a análise do conceito de Educação, definido nos programas do governo e praticado ao longo de cinco mandatos, não revela a existência de um modelo concebido *ex ante* ou mesmo de linhas de orientação estratégica pré-concebidas, em função de um programa de actuação de longo ou de médio prazo.

Às orientações gerais, gizadas de forma intuitiva pelo I Governo, a equipa da SREC, que toma posse em Janeiro de 1978, tem a preocupação de fazer um levantamento cultural da Região⁸ em matéria de Educação e Cultura, mas não é evidente que este instrumento tenha contribuído decisivamente para as opções estratégicas dos anos 80.

A sua utilidade parece ter-se limitado ao conhecimento da realidade regional e a servir de base a tomadas de decisão política posteriores em matéria de ordenamento escolar.

2. OPÇÕES ESTRATÉGICAS: EDUCAÇÃO E JUVENTUDE

A análise documental de programas de governo, das leis orgânicas e de alguns relatórios técnicos não nos permite concluir que a concretização das políticas de Educação tenha seguido um modelo definido *ab initio*, ou uma estratégia global.

Pelo contrário, a definição e concretização das políticas vai-se fazendo num processo de busca de uma fórmula adequada à especificidade regional e, nesse trajecto, cada Governo enfatiza certos aspectos e modalidades.

Políticas e medidas resultam de um processo de *aprendizagem social* e de acumulação de experiência pelos Governos Regionais, os quais, em cada mandato, repensam a Educação em função daquilo que julgam corresponder às aspirações sociais e às necessidades educativas da comunidade madeirense⁹.

A *experiência* é de resto uma referência da acção política nesta Região.

⁸ Cf. Relatório de Actividades SREC Volume I Ensino Madeira 1978 – Trata-se de um relatório técnico com características de levantamento da situação e estado da Educação, inscrito numa estratégia de concretização da regionalização, claramente expressa no ponto 1.06.

⁹ Esta afirmação sobre o carácter cumulativo da aprendizagem social encontra evidência empírica na comparação entre as políticas definidas nos diversos programas de governo, assunto que desenvolveremos mais adiante.

Experiência, no sentido de adopção de algo que confere identidade regional às orientações políticas gerais, de ensaio de novos conteúdos programáticos ou de novas formas de gerir. Experiência, no sentido de apropriação do poder de decidir de acordo com os interesses regionais, o que faz com que esta seja, ao mesmo tempo, a forma e o método de fomentar a inovação.

O Governo recorre à experiência como método, não só por entender que é a única via para introduzir inovações, construindo uma identidade regional, mas também porque considera que a Região tem características ideais para a sua realização, como se infere das afirmações do Secretário Regional de Educação dos III, IV e V Governos que se transcrevem: *“As alterações em relação àquilo que se fazia na altura em termos nacionais eu de certa forma referi-as.*

Foram as fases de experiências, que de acordo com a lei era aquilo que nos era possível fazer, indo o mais longe possível nisso. (E5, Linhas: 245-246).

“ A título de experiência ou como experiências, melhor dizendo, volto a repetir ... em termos de programas estou agora a recordar que nessa altura não havia programas ao nível do Secundário para Educação Física, então aproveitando essa lacuna, como não podiam dizer que estávamos a contrariar uma lei da República, porque pura e simplesmente não havia, nós gizamos um programa que foi utilizado durante vários anos.” (E5, Linhas: 247-255).

Ou ainda, na afirmação do Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos: *“A Madeira é uma área laboratório, pela sua dimensão, pela proximidade das coisas, pela malha de rede humana, [...] A lei permite às vezes que o criminoso passe pelas malhas jurídicas, mas a proximidade não deixa que os erros passem pelas malhas da experiência.* (E 6, Linha 209-213).

A leitura dos programas de Governo, em matéria de Educação, valida a interpretação que fazemos destes traços e factores dominantes e confirma as afirmações dos actores significativos, na medida em que revela uma evolução na formulação das políticas, adquirida com a experiência.

No programas dos I e II Governos está patente uma linha de orientação dominante, centrada em medidas políticas de Educação e de Ensino; no III Governo e seguintes regista-se uma reorientação estratégica no sentido de dar grande relevo às políticas de Juventude¹⁰ e, numa terceira fase, que corresponde ao programa do V Governo, faz-se a síntese entre políticas de Juventude e Educação (Cf. Anexo IV).

Dir-se-á que é uma evolução conseguida por patamares sucessivos.

¹⁰ Note-se que o Programa de Governo no sector da Educação está subordinado à epígrafe Políticas de Juventude.

Cada patamar corresponde a um tempo político e a uma experiência governativa acumulada e pretende responder às necessidades da Educação e interpretar os interesses regionais.

Trata-se de um processo de reorientação e formulação das políticas educativas, para acompanhar o desenvolvimento do projecto de sociedade¹¹ que o Governo Regional pretende renovar e desenvolver, com reflexos nas perspectivas de abordagem da Educação e desenvolvimento, no plano regional.

São, deste modo, perceptíveis duas visões distintas de Educação e do seu papel na sociedade madeirense, em dois tempos políticos igualmente diferentes.

Num primeiro tempo, que fazemos corresponder ao período de criação das instituições regionais e de assumpção de competências e responsabilidades que vai até ao final do II Governo (1984), a orientação política dá mais ênfase a uma visão humanista da Educação.

As medidas tomadas privilegiam as relações com a Cultura, desenvolvem o Desporto como via de formação integral, dão relevo à função socializadora da Educação, considerada factor determinante da mobilidade social desejada.

A chave da organização política da Secretaria Regional de Educação e da sistematização das políticas parece assentar numa distinção tripartida de formas diferenciadas de Educação consoante esta se processe: *na escola, antes dela, ou para além dela* e no peso que cada modalidade adquire num determinado contexto governativo.

Na política da escola, as políticas de ensino dominam os primeiros governos cuja preocupação maior é atingir e acompanhar o padrão e as metas nacionais e, por isso, as medidas de natureza pedagógica, administrativa ou estrutural centram-se nos diferentes níveis e graus de ensino.

Esta preocupação está presente em medidas políticas dos diferentes governos e também no discurso dos governantes. A título meramente exemplificativo, citamos a afirmação do Secretário Regional da Educação e Cultura dos III, IV e V Governos “... e também procurando que os nossos alunos pudessem ser aceites e avaliados em termos nacionais, ou seja, que nunca se pudesse dizer que eles estavam menos preparados, porque vinham da Madeira” (E5, Linhas: 87-89).

E que numa outra perspectiva é assim referido pelo Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos: “*Formámos quadros através das extensões universitárias.*”

¹¹ Este projecto tem como objectivos: promover a elevação do nível cultural das populações; desenvolver globalmente a Região, de acordo com os seus recursos e potencialidades; concretizar a modernização requerida pelos contextos nacional e europeu e, ao mesmo tempo, criar condições para o desenvolvimento da economia. Veja-se, a este propósito, o programa operacional plurifundos da RAM-POP Madeira 1990-1993. Medida 1 Modernização das infra-estruturas educativas de base p.182-184.

Não ficou um único professor que tivesse habilitações incompletas que não as tivesse completado, ao fim de quatro anos (por curiosidade houve uma única pessoa que não o fez, mas é uma excepção para confirmar a regra, que não frequentou a extensão universitária, mas também deixou de ser professora” (E 6, Linhas: 310-313).

Na política “*antes da escola*”, a educação preliminar¹² (que não é ensino, visto que precede a instrução e não constitui um grau de que dependa o ingresso no ensino) procura desenvolver e preparar as crianças para a escola.

A política *depois da escola* orienta-se sobretudo no sentido de procurar suprir o nível de instrução que a escola ou a falta dela não proporcionaram em devido tempo.

Trata-se de pôr em acção o conceito de educação recorrente a que o Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos se refere definindo-o *como* uma necessidade de suprir um défice de instrução, *como qualquer coisa que é preciso para emendar a mão* (E6, Linhas: 433-43).

Nesta modalidade que, na época, se chamava “Educação Permanente”, fornecem-se conhecimentos complementares em função dos interesses dos indivíduos através de actividades extra-escolares, mas com destaque para a escolarização da população, seja a nível da escolaridade obrigatória (alfabetização), seja a nível da obtenção de outros graus.

Percebe-se esta filosofia organizativa, quer nas medidas de reforço às orientações definidas, quer pela mobilização de recursos internos ou admitindo a possibilidade de apoio externo, quer ainda na articulação que, programaticamente, se estabelece com a Cultura com a criação de bibliotecas infantis etc¹³.

O segundo tempo é o da consolidação das instituições e do abandono dos figurinos nacionais e o assumir da identidade regional.

Surge com o advento do III Governo Regional que faz de certo modo a transição para uma outra visão e missão da Educação, ao privilegiar outras modalidades e áreas: a Formação Profissional e a Educação Especial.

Deste modo, a partir dos anos 80 e do III Governo Regional (1984-88), a chave da organização e sistematização das políticas educativas encontra-se já na conjugação de políticas de Ensino, Formação Profissional e de Emprego para corresponder a uma visão de

¹² Terminologia utilizada no relatório Actividades Secretaria Regional Educação e Cultura, Volume I, Ensino Madeira SREC/78, para designar o ano que precede o ingresso na escolaridade obrigatória.

¹³ Quanto à mobilização de recursos internos são exemplos a criação de condições favoráveis ao funcionamento de novos cursos (caso do Ano Propedêutico), ou a criação de cursos intensivos para complemento de habilitações em horário pós-laboral, ou ainda, numa campanha de alfabetização de adultos, admitindo-se a possibilidade de solicitação de apoio à UNESCO e o contacto com a experiência mexicana através do bispo de Tlaxcala. In: Relatório de Actividades SREC 1978 (p.20-29)

pendor mais pragmático, colocando a Educação ao serviço do interesse regional e, embora continue a valorização da função socializadora, uma outra função, a capacitação profissional ganha maior importância.

Acredita-se que a mudança social é feita a partir do trabalho como fonte de rendimento e critério de vida e, por isso, o Governo define em consonância uma política integrada de Juventude.

As relações privilegiadas com a Cultura que no III Governo transita da tutela da Educação para a tutela da Presidência e mais tarde para a Secretaria Regional do Turismo e Emigração, são substituídas pelas relações com os sectores do Trabalho e do Emprego.

São duas visões diferentes de perspectivar e operacionalizar as políticas educativas a partir de um conceito geral de Educação, que o primeiro Programa de Governo definia de forma muito semelhante ao conceito de Educação adoptado no programa de Governo da Região Autónoma dos Açores¹⁴ da seguinte forma: *Só através da Educação, isto é, do desenvolvimento harmónico e integral das potencialidades individuais postas consciente e voluntariamente ao serviço da comunidade serão possíveis o progresso e bem estar sociais*” (PG, 1976-1980: 67).

A reinterpretação do conceito de Educação, inicialmente definido, que é feita pelos III, IV e V Governos Regionais, vem valorizar formas diferenciadas de Educação, isto é, modalidades especiais.

Neste sentido, a formação profissional e o emprego que estavam aquém da Educação são integradas na tutela da Secretaria Regional de Educação.

O Governo associa as modalidades de educação formal e não formal e dá importância a uma outra função da Educação, a da capacitação profissional, como é referido, de forma explícita, nesta afirmação do Secretário Regional da Educação do III, IV e V Governos: *“Só queria acrescentar relativamente à organização política da Secretaria Regional que primeiro foi da Educação e Cultura e que depois teve a Educação Especial e mais tarde passou a ser Juventude e Emprego e que a filosofia era toda a formação formal e não formal estar na mesma tutela”* (E5, Linhas: 287-290).

A articulação de áreas políticas afins, que nos primeiros anos se fazia no binómio Educação e Cultura, é reequacionada a partir do II Governo no triângulo: Educação, Juventude e Emprego, o que nos leva a concluir que, neste período, a visão que o Governo tem da Educação corresponde a uma visão funcionalista e pragmática que perspectiva a Educação como um corpo complexo, ao mesmo tempo unitário e compreensivo, onde é

¹⁴ Os programas de Governo da RAA definem Educação do seguinte modo: A Educação é o desenvolvimento integral e harmonioso do indivíduo e das suas potencialidades e a possibilidade de contínuo aperfeiçoamento de acordo com os desejos e as necessidades comunitárias (Amaral, 1995: 94).

possível traduzir uma pluralidade de políticas que devem manter entre si estreita coesão para corresponder às necessidades de uma realidade sociológica regional.

Este subsistema educativo *heterogéneo*, à falta de designação melhor, rompe com a ideia clássica de pureza das políticas educativas, centradas no Ensino como área principal (que caracteriza as políticas nacionais e a opção política da Região Autónoma dos Açores), visto que, na nova fórmula, as várias modalidades (Educação Especial, Juventude, Emprego, Formação Profissional) concorrem com ela *pede aequo*.

QUE RAZÕES E QUE FINALIDADES PODEM DETERMINAR ESTA REORIENTAÇÃO?

A racionalidade desta heterodoxia no contexto e conjunto do sistema nacional parece poder atribuir-se a razões lógicas, quais sejam as de responder a preocupações de eficácia política numa pequena Região que pretende, desta forma, otimizar e racionalizar recursos, como se depreende da resposta dada a esta questão pelo Secretário Regional da Educação dos III, IV e V Governos que se transcreve: “...*Bom, organizada de uma forma diferente?! ... essencialmente há aqui uma diferença muito apreciável pela dimensão do próprio universo*” (E5, Linhas:175-176).

É que não se descortinam na fundamentação ou explicitação das opções tomadas, nos Programas de Governo ou nos preâmbulos dos diplomas legais que reorganizam as estruturas orgânicas, outras razões, nomeadamente, de ordem académica, como por exemplo, a referência a modelos experimentados noutros países ou a invocação de fundamentação teórica.

O programa do III Governo Regional limita-se a explicitar apenas um princípio orientador e grandes objectivos, como seja: “*A prossecução de uma política educativa que visa assegurar a cada cidadão uma realização pessoal e uma adequada inserção social, garantindo igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolares.*” e ainda grandes objectivos gerais: o ensino, a educação especial a formação profissional, a Juventude, o desporto e a administração.

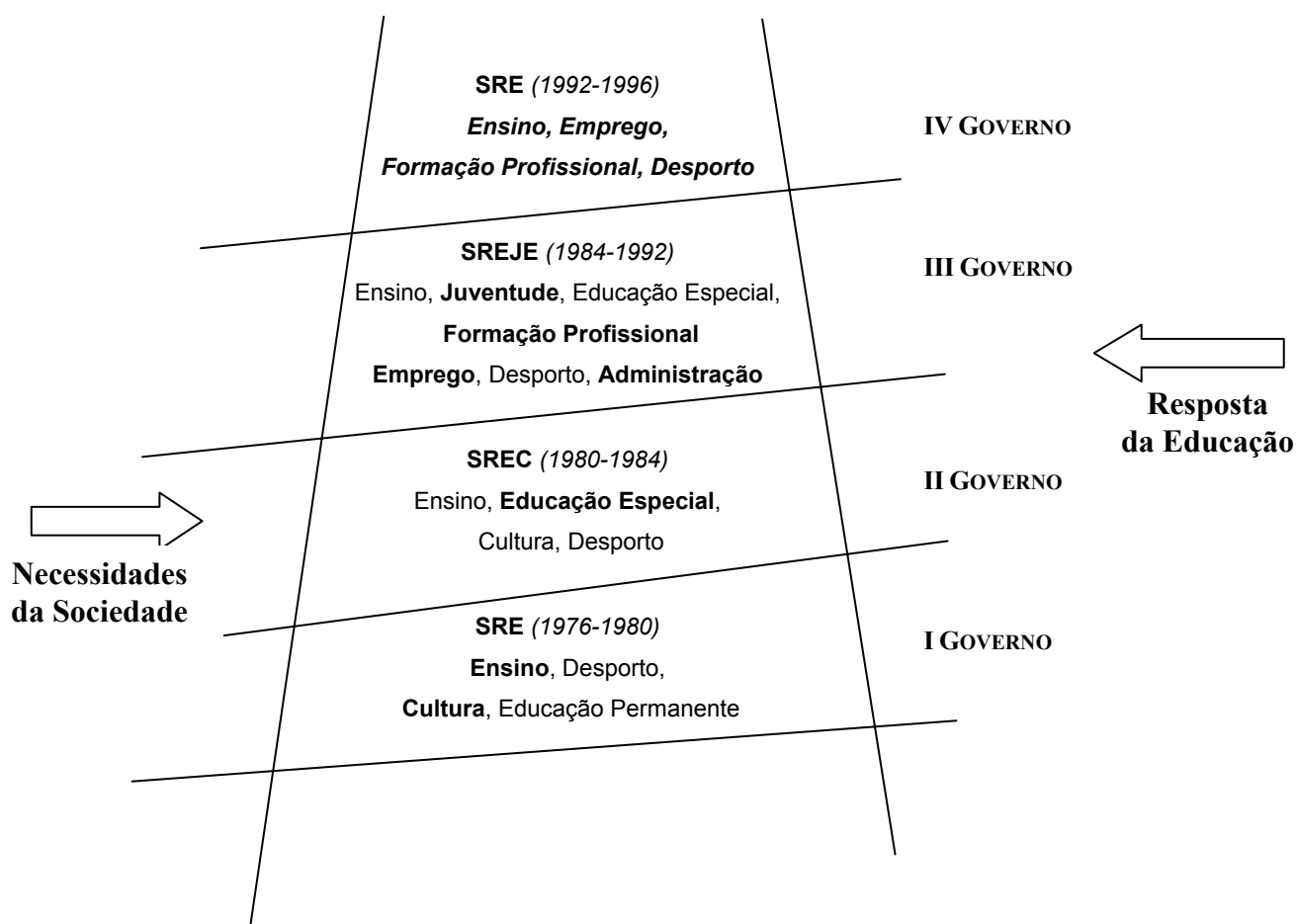
Em síntese, o conceito de Educação na Região Autónoma da Madeira é um conceito dinâmico, quer quanto à perspectiva de orientação e definição das políticas, quer no que se refere à organização política da Secretaria Regional da Educação.

As várias reestruturações da Secretaria Regional de Educação reflectem a evolução do pensamento político do governo regional sobre a missão da Educação.

A evolução morfológica no que se refere à composição e articulação de diferentes áreas de intervenção da Secretaria Regional foi feita num processo de *aprendizagem social* por patamares de experiência acumulada na administração e gestão do sistema educativo

regional, quais degraus que se vão subindo numa escada, para atingir um modelo de intervenção política adequado às necessidades específicas de desenvolvimento e modernização daquela realidade insular.

Figura 10.1. Evolução da visão e missão da SRE



Fonte: Leis Orgânicas e Programas de Governo

Mas não pode supor-se que as opções que traçam essa evolução estiveram isentas de controvérsia, apesar de, em alguns casos, os Programas de Governo nada dizerem, quanto às razões ou fundamentação das reorientações feitas.

No que se refere à separação da Cultura da Secretaria Regional de Educação e apesar do silêncio do Programa do Governo sobre esta mudança de fundo, um artigo, publicado num jornal da época, intitulado *as Secretarias dos Secretários* comenta a estrutura do Governo recém-constituído e dá-nos a informação de que o perfil definido não foi uma questão

pacífica, adiantando a sua leitura e opinião dos factos, justificando que aquela estrutura se justificava em função do perfil do titular nomeado¹⁵.

Porém, o Secretário Regional da Educação dos I e II Governos não atribui um significado particular à articulação da Educação e Cultura na mesma tutela política e esclarece que o facto de no I e II Governos isso se ter verificado se deve mais a razões de tradição do que a uma opção política, visto que, em seu entender, a Cultura é uma *envolvente de*, e, como tal, a Cultura poderia estar em qualquer Secretaria, afirmando a sua discordância das vozes da oposição que fazem desta mudança uma leitura diferente.

“ Não acho fundamental que haja um Ministério da Cultura, nem que isso dê (a não ser junto dos outros pares do Governo) mais poder e mais força. Porque há uma grande confusão e afinal é tão simples: a Cultura não é uma componente de, não é componente do ensino, não é componente da ciência, não é componente da arquitectura, a Cultura é uma envolvente e ela pode estar em qualquer ministério, ela podia estar em qualquer Secretaria Regional. Quando foi para a Secretaria Regional do Turismo houve oposição. A oposição tem de desempenhar o seu papel. A oposição opõe-se e pergunta se a cultura é para turista ver, mas não é “ (E6, Linhas: 286-294).

No caso da opção tomada sobre a transferência para a Educação de todas as atribuições relativas ao Ensino Especial é o próprio Governo que esclarece no Programa de Governo (1980-84) o critério seguido, dando esta justificação: *“não obstante a querela que ainda*

¹⁵ O citado artigo dizia o seguinte: *“...Olhando para esta estrutura governamental, que vista de fora poderá parecer algo invulgar, e para o perfil dos homens que na altura da sua criação se encarregam das diversas pastas, facilmente percebemos que, de facto foi o homem quem ditou a estrutura.*

Somos, naturalmente, também defensores desta visão humanista das organizações, o que não significa, no entanto, que estejamos plenamente de acordo com a estrutura actual, nem que não sejamos críticos dessa mesma estrutura.

A este respeito, alguma polémica se tem levantado, não nos jornais, mas entre aqueles que mais directamente trabalham com a cultura e a educação (e não estamos a menosprezar as funções culturais e educativas da imprensa e a limitá-la à sua função informativa, mas, tão só, a referir o embrião dos grupos intelectuais que se vem desenvolvendo crescentemente na nossa sociedade e em particular com o aparecimento da Universidade da Madeira), sobre o facto de a “Cultura” ser um pelouro ligado ao “Turismo” ou antes dever ser um pelouro ligado à “Educação”....

A manutenção da pasta da “Cultura” na mesma Secretaria do “Turismo e da “Emigração”, enquanto se mantiver o actual titular, será a garantia de que a cultura chegará ao povo e de que não se confinará aos gabinetes e aos corredores por onde circulam os intelectuais. ...

Na opinião do articulista transferi a “Cultura para a Educação seria perder este conjunto que simultaneamente forma e condiciona a nossa cultura e “arquivá-la em “dossiers” que correriam o risco de ficar brilhantemente expostos em qualquer local visível, mas que deixariam de chegar ao povo (Santos, 1996: 36-37).

subsiste quanto à integração deste sector na Educação e Cultura, entendeu-se a nível regional, que as conexões que apresenta com a Saúde e a Segurança Social justificam a sua integração no âmbito da Educação.

Não são adiantadas mais razões para esta integração, mas não deixa de fazer-se alusão a uma fundamentação exógena, referindo que os padrões internacionais apontam a relação de oito em mil deficientes intelectuais, para extrair a conclusão de que, a nível regional, a aplicação dessa relação poderá corresponder a cerca de 2000 deficientes (PG, 1980 -84: 108).

No domínio da Educação Especial definem-se como grandes objectivos: a prevenção, o despiste, a reabilitação e reintegração social, a formação profissional e a inserção na vida activa, usando de cautela na sua aplicação ao procurar-se envolver a família e evitar problemas de integração nas classes normais, como nos dá conta o Secretário Regional da Educação dos III, IV e V Governos.

“ É claro que a Educação Especial carece de um acompanhamento muito grande na área médica, mas esse aspecto tinha sido resolvido nos quatro primeiros anos. Havia que reforçar a parte educativa e fortemente na perspectiva da integração. Nós sempre fomos muito favoráveis à integração de deficientes, mas com os pés na terra ou seja: Sim senhor, fazer a integração, mas desde que houvesse possibilidade de um acompanhamento sério, porque senão, acho que podem criar-se situações que eu até diria perfeitamente desumanas, porque iríamos criar um jovem pretensamente integrado numa situação em que ele provavelmente não se sentiria seguramente bem e iríamos causar gravíssimos problemas a todos os outros colegas.

O princípio da integração estava perfeitamente assumido e eu tinha que lhe dar um grande impulso, mas sempre tive a noção que só e quando acompanhados por todos os recursos próprios da educação especial” (E5, Linhas: 198-210).

A importância atribuída à formação profissional e a inclusão do emprego inscrevem-se na estratégia política de articular várias valências para dinamizar mecanismos de coordenação intersectorial indispensáveis ao prosseguimento de uma política globalizante de Juventude.

Esta articulação de valências tão diferenciadas (Educação, Emprego, Formação Profissional, Educação Especial), sob a mesma tutela, embora possa suscitar dificuldades de execução, é, no entender do Governo, desejável pela dimensão do universo regional, como refere o Secretário Regional da Educação dos III, IV e V Governos e pela proximidade entre administração e administrados que permite a visão de conjunto e o acompanhamento e avaliação permanente da eficácia das medidas. A este propósito, o programa de governo refere como objectivo : “O alargamento permanente da eficácia das medidas que, nas áreas do Ensino, da Educação Especial, da Formação Profissional, do Emprego, do Desporto e

noutras, têm por destinatários os jovens, bem como a implantação de mecanismos que garantam a articulação e coerência das políticas sectoriais” (PG, 1988-1992, Cap. XVI: 82).

Que Administração para este modelo organizacional?

3. POLÍTICAS DE ADMINISTRAÇÃO

O modelo das estruturas criadas, em consequência das reestruturações do Governo¹⁶, tem subjacente o princípio da centralização na tutela de todas as funções (concepção, coordenação, apoio, execução e controlo) e a articulação directa com as escolas, dispondo-se mesmo sobre a obrigatoriedade dos serviços regionais promoverem reuniões com estas¹⁷.

Curiosamente, a Região Autónoma da Madeira ousa criar serviços de inspecção pedagógica, administrativa e financeira¹⁸ na reestruturação que ocorreu em 1982, numa altura em que se encontrava já definido legalmente o campo de actuação das Regiões e dos Serviços Centrais do Ministério da Educação que reservara para si esta competência (artigo 5.º DL364/79, de 4 de Setembro), prevendo que a intervenção dos serviços da Inspeção se fizesse a pedido destas, sempre que o considerassem necessário¹⁹.

Ainda que se pudesse atribuir esta posição como a evidência de uma intencionalidade política para acentuar os traços da Autonomia, cortando a relação funcional com Lisboa, o facto de em todas as leis orgânicas ser incluído uma referência expressa à necessidade de realizar determinadas funções e acções em cooperação com os serviços centrais do Ministério da Educação (formação pedagógica de professores, colaboração designadamente com o Gabinete de Estudos e Planeamento do ME na definição da política educativa nacional, conforme se lê nos respectivos diplomas legais)²⁰, não nos permite fazer essa interpretação.

¹⁶ Todas as leis orgânicas apresentam como fundamentação a mudança de governo, excepto a primeira, que se publica antes da transferência de competências para a RAM e a segunda, que é consequência desta, ou seja, teve de fazer-se para adaptar as novas competências entretanto transferidas.

¹⁷ Cf. Decreto Regulamentar Regional n.º 6/79 artigo 17 alínea f).

¹⁸ Com a função de verificar e assegurar o cumprimento das disposições legais e das orientações pedagógicas definidas superiormente e de garantir aos serviços de concepção e execução da SREC informações actualizadas sobre a situação do ensino ou de realizar inspecções ao funcionamento no plano administrativo financeiro dos estabelecimentos oficiais de ensino, bem como nos serviços dependentes da SREC DRR 1/82/M, Cap. II Divisão IV subdivisão IV artigo 31 e Cap. V artigo 38º.

¹⁹ A este propósito veja-se a interpretação da RAA e as considerações do Secretário Regional da Educação dos IV e V Governos que mais tarde, nos anos 90, procurou criar uma Inspeção Regional.

²⁰ Cf. Decretos Regulamentares Regionais nºs 6/79; 26/89, art. 46 g); 12/88 art. 11.

O que aqui parece estar em causa é uma necessidade de controlo dos serviços regionais, preocupação de que nos dá conta o titular responsável pela Educação na Região, quando refere que a sua primeira prioridade era “disciplinar” o Sistema²¹.

É preciso referir, entretanto, que o nosso interesse em considerar a análise das leis orgânicas está precisamente neste ponto, isto é, no facto delas constituírem um elemento forte de identidade das políticas regionais e, serem ao mesmo tempo, fonte de regulações autónomas no subsistema regional.

É que neste processo, a Região não fez um percurso transferencial, isto é, não tomou como princípio na organização dos serviços a adaptação do modelo nacional para arrumar nele o seu programa político, reproduzindo modelos clássicos nacionais²².

Mais do que arrumar o Programa de Governo, as soluções encontradas pela RAM apresentam uma lógica de conjunto, coerente com a evolução do pensamento político regional na Administração e Gestão do Sistema Educativo.

A coerência entre linhas programáticas e estruturas parece de certa forma apontar mesmo para a introdução de uma cultura organizativa de projecto na concepção e estruturação dos serviços, secundarizando a cultura funcional usualmente seguida nestes casos.

Tratou-se de um percurso auto-reformador que conduz nas últimas formulações a um mosaico de estruturas (Cf. Leis orgânicas aprovadas pelos DRR n.º 26/89 e DRR n.º 2/93), determinadas em função de uma intencionalidade, daquilo que, em linguagem de gestão, se poderia chamar “satisfação da necessidade do cliente” (neste caso, o governo e o interesse regional) e não necessariamente de uma finalidade e cultura de natureza técnica, procurando harmonizar a intencionalidade política com as regras e metodologias da gestão organizacional ou das técnicas legislativas.

Queremos com isto dizer que, nas reestruturações da Secretaria Regional de Educação, o espírito e a orientação política prevalecem sobre os modelos ou técnicas legislativas para favorecer os objectivos definidos pelo poder político²³.

²¹ Essa preocupação é dominante no discurso político do Secretário Regional dos III, IV e V Governos. É dos termos chave aquele que é mais vezes repetido quando fala retrospectivamente da sua acção política.

²² Este é um dos exemplos de evidência empírica das afirmações do Secretário Regional dos I e II Governos (E6) quando nos falava na entrevista de que um dos traços gerais dos madeirenses reside no facto de não copiarem, mas reinventarem.

²³ Só assim se compreende que possam coexistir direcções de serviços sem órgãos ou serviços intermédios ou estruturas de apoio na base ou direcções regionais constituídas apenas por direcções de serviços. É o caso da direcção regional de desporto e a direcção regional de acção cultural que nas primeiras leis orgânicas não têm estruturas

Em suma, o que faz toda a diferença nestes processos de estruturação orgânica estudados é o facto de a reforma estrutural definir perfis e estruturas e encontrar soluções organizativas, consoante as linhas de orientação dos Programas de Governo, começando por fazer um percurso experimental e gradualista, primeiro com a introdução de estruturas amplas e genericamente definidas para, depois, num segundo momento, geralmente a reestruturação seguinte, criar um conjunto de unidades estruturais com objectivos e atribuições precisas.

Por outro lado, admite-se uma estrutura orgânica que, a par de um perfil clássico de concepção de serviços, institui estruturas híbridas ou atípicas de que são exemplos, na reestruturação de 89, a direcção regional de desportos e a direcção regional de juventude, respectivamente.

As estruturas híbridas combinam estruturas de perfil clássico com a existência de serviços subregionais a criar por despacho do Secretário Regional.

Esta situação passa-se com o sector do Desporto, dizendo respeito a zonas onde o crescimento do fenómeno desportivo o justifique (Cf. DRR 26/89, artigo 62 subdivisão IV). Mas, ao mesmo tempo e sob a mesma tutela, são criados órgãos de natureza consultiva, em cuja composição figuram representantes de várias secretarias regionais, da Assembleia Regional, das estruturas militares ou da sociedade civil, entre outros.

As atribuições e funções deste órgão consultivo (emitir parecer sobre todos os assuntos que o director regional entender convenientes, assegurar a coordenação entre todos os sectores e o que é interessante propor e elaborar estudos sobre a situação desportiva em áreas temáticas que o próprio diploma identifica)²⁴ prefiguram uma situação de *co-gestão ou de decisão participada*.

Por último, a direcção regional da Juventude é um órgão de concepção e coordenação *para dar respostas adequadas aos jovens e aos seus anseios*, composta por um gabinete de animação juvenil e um centro coordenador de informação e documentação juvenil.

Em nossa opinião, esta estrutura é um acto emblemático do poder político, uma estrutura vazia, no sentido em que se destina à gestão política de situações e expectativas, solução que evita conflitos de interesses na área da Educação e do Ensino com as atribuições da direcção regional de ensino.

definidas ou da direcção regional de finanças e administração e pessoal e da Educação que se estruturam em direcções de serviço.

²⁴ Cf. DRR n.º 12/88 artigo 68, são estas as áreas de investigação: desporto, recreação ou lazer, desporto e competição, desporto escolar, formas associativas, desporto turismo, desporto investimento, desporto ciência, desporto cultura, desporto arte, desporto profissional, desporto no trabalho.

Em síntese, esta forma de organização política configura um subsistema educativo regional que se concebe em função da especificidade regional e dos projectos políticos dos diferentes governos, segundo o princípio da centralização da Administração e Gestão do Sistema no ensino, embora admita a desconcentração na administração desportiva, institucionalize o diálogo com as escolas e promova a decisão e gestão participada na política desportiva e, de forma indirecta, na política de Juventude, na medida em que coordena, informa e promove actividades em articulação com os jovens.

4. O PROJECTO EDUCATIVO REGIONAL

O projecto educativo desta região assenta, como referimos, num processo de sobreposição de várias orientações e reorientações e apresenta os seguintes traços gerais.

4.1. Da política de ensino à política integrada de Educação e Juventude

O subsistema educativo, na Região Autónoma da Madeira, deve a sua individualidade a tradições culturais e às condições particulares e adversas em que se deu a regionalização.

Neste caso, refira-se o défice elevado e generalizado de recursos humanos e materiais e as elevadas taxas de analfabetismo bem como as contingências criadas pela ausência inicial de uma estratégia global planificada (como já referimos anteriormente).

Estes factores contribuíram para que a evolução dinâmica e adaptativa de diferentes políticas conjugadas, subjacente às quais estava a ideia de que, para promover o desenvolvimento social, era preciso mudar as pessoas e a sua condição e apostar nos jovens²⁵.

Mudar as pessoas era agir sobre a cultura (comportamentos, atitudes e mentalidades) e, por isso, o desenvolvimento exigia elevar o grau de instrução e promover, a par da escolarização generalizada, a educação cívica das populações.

A frase de A. Gide “*Le présent serait plein de tous les avenir si le passé n’y projetait déjà une histoire*” sintetiza, com propriedade, a dificuldade que representou, na primeira fase da Autonomia assumir no campo da Educação a transferência de competências, quando a Região não dispunha de professores habilitados em número suficiente, de quadros técnicos

²⁵ O episódio de Câmara de Lobos, dado como exemplo, pelo Secretário Regional da Educação e Cultura dos I e II Governos e a forma como o Governo trata o problema como uma questão de educação cívica daquela população, bem como o desenvolvimento que é dado, alargando a ideia de Educação cívica a outros concelhos e à totalidade da Região, agora, já num plano institucional com a introdução de uma disciplina de Educação Cívica, evidenciam a razão de ser desta afirmação.

de instalações para recuperar o atraso secular facilmente identificado, mas do qual não se tinham indicadores precisos²⁶.

O desafio era, então, anular o atraso e os seus efeitos e, ao mesmo tempo, acompanhar as exigências que as reformas permanentes do sistema colocavam.

Esse choque entre a percepção do projecto necessário e desejável e a desproporção de meios foi de tal ordem que, seis meses depois de tomar posse, a primeira titular da SREC pedia a demissão, o Presidente do Governo Regional assegurava a tutela até Dezembro de 1978.

A este propósito o Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos que lhe sucedeu refere : “ *A Dra. Margarida Neves da Costa sentiu tal cansaço, perante o mundo de coisas a fazer – a dificuldade era saber por onde começar – que pediu a demissão* (E6, Linhas: 22-25).

Referindo-se à sua experiência pessoal este governante, comparou-se expressivamente a um maquinista de um comboio em andamento e à sensação de esmagamento, numa leitura cinematográfica daquilo que está para a frente²⁷ e dizia-nos “... *porque o sentimento que eu tinha diariamente era como se fosse um maquinista de um comboio e tivesse na leitura do caminho do que está para a frente, o sentimento cinematográfico de uma imagem que se ia afunilar para a frente, que me ia engolir*”

Aquela sensação que o cinema dá muitas vezes, na perspectiva, era um esmagamento... com muito problema pelo meio” (E6, Linhas: 327-332).

Cinco anos depois a preocupação do Secretário Regional da Educação seguinte (III Governo Regional) era ainda disciplinar o sistema, arrumar a casa, como já fizemos referência anteriormente.

A normalização ocorreu por volta dos finais dos anos 80. Coincide com a *estabilidade política* na Secretaria Regional da Educação, onde o terceiro titular se mantém doze anos consecutivos na pasta da Educação. Saliente-se que, neste espaço de tempo, sete ministros da Educação desempenharam funções, conforme nos foi afirmado logo no começo da entrevista pelo Secretário Regional da Educação dos III, IV e V Governos (E5).

²⁶ Como já referimos, anteriormente, uma das primeiras medidas tomadas pelo I Governo foi fazer um levantamento dos indicadores da Região. Ver Relatório Actividades da SREC 1978.

²⁷ Esta metáfora do comboio em andamento estava presente na intenção e na acção política da altura. Veja-se a afirmação do ponto 0.1.3. do Relatório de Actividades SREC 78 p.4: “A criação de estruturas governamentais pressupõe metas, objectivos, definição de prioridades – sem deixar o comando do comboio em andamento que é a gestão diária do mundo de competências por onde ainda se estende a fatalidade (!) de decisões inadiáveis ou urgentes, ou mesmo em cima da hora.

A par do crescimento, a estabilidade política é também uma condição permissiva da fase de *desenvolvimento sustentado na afirmação de um modelo próprio* que começa por volta dos anos 80.

Os seguintes quadros dão-nos conta do crescimento do sistema escolar regional e da evolução sofrida:

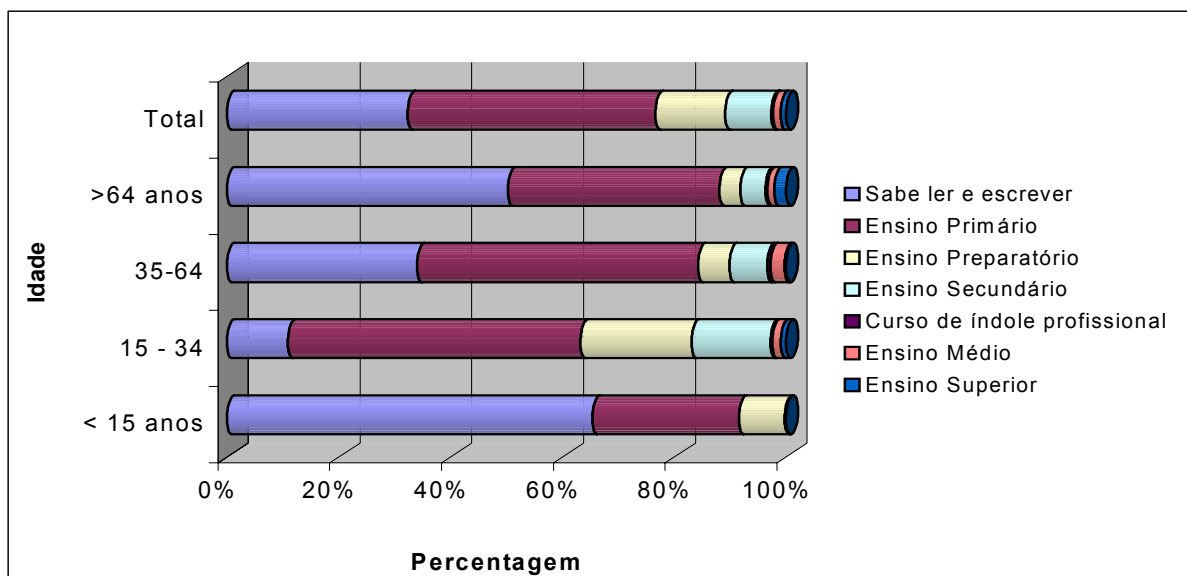
QUADRO 10.1. O ENSINO NOS ÚLTIMOS CENSOS

Nível de Ensino atingido e taxa de analfabetismo	1981	1991	Variação %
Primário	11263	109631	-1.5
Preparatório	21178	32948	+55.6
Secundário	24393	44661	+83.1
Outro	5124	8923	+74.1
Analfabetos com 10 ou mais anos	53964	32883	-39.1
Taxa de analfabetismo	26.6	15.3	-42.5

Fonte: INE: Recenseamento geral da população (1996)

Como ilustra o quadro 10.1, a variação da percentagem de analfabetismo é significativa nesta Região, quer globalmente considerada, quer no que se refere à diminuição de analfabetos com dez ou mais anos, sendo de assinalar o crescimento da escolarização ao nível dos Ensinos Preparatório e Secundário que os gráficos seguintes igualmente mostram.

GRÁFICO 10.1. ESCOLARIZAÇÃO NA MADEIRA (1981)



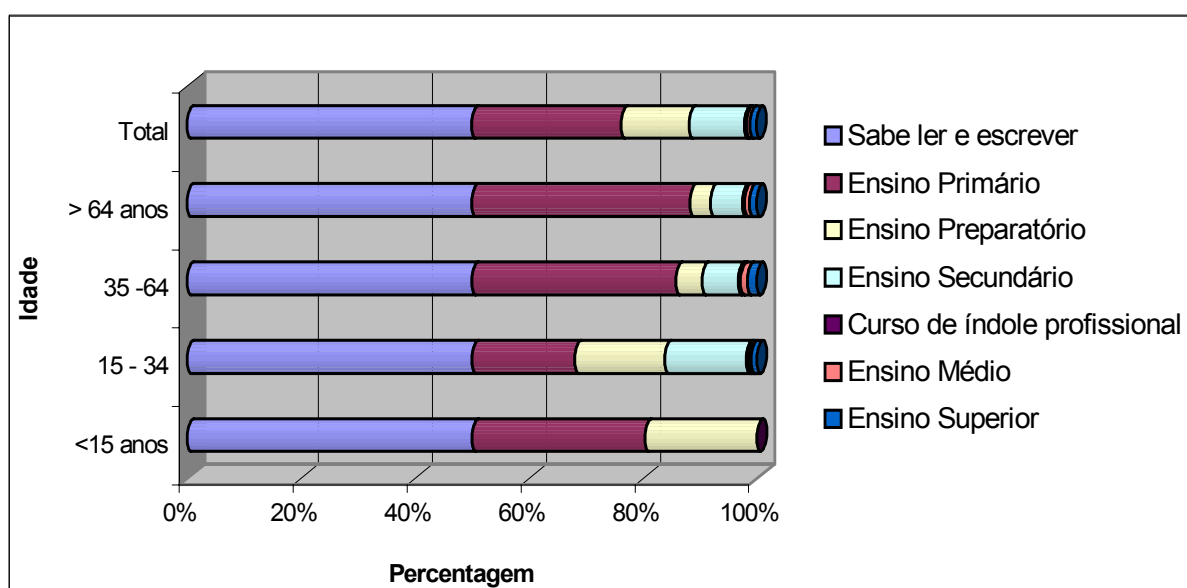
Fonte : INE: XII Recenseamento geral da população (1984)

Em 1981, ainda 33% da população não sabe ler nem escrever. No entanto, se compararmos a faixa etária entre os 15 e os 34 anos com a faixa etária dos 35 aos 64 anos, é significativa a subida de nível de escolarização nas habilitações superiores à escolaridade obrigatória.

Assim como nos Açores os Ensinos Médio e Superior têm pouca expressão.

Relativamente a 1991, como regista o quadro 10.2., o crescimento é mais significativo no ensino secundário, em resultado da política de criação deste nível de ensino em todos os concelhos da Região.

GRÁFICO 10.2. ESCOLARIZAÇÃO NA MADEIRA (1991)



Fonte: INE: XIII Recenseamento geral da população (1996)

O quadro 10.2. mostra a evolução do número de estabelecimentos, alunos e professores em 20 anos de autonomia. De registar o crescimento exponencial da Educação Pré-escolar, se considerarmos que, em 1976, existiam três estabelecimento e 195 crianças e, em 1995/96, 5420 crianças são abrangidas pela pré-escolarização em 149 estabelecimentos.

No entanto, segundo dados da Secretaria Regional de Educação (Gabinete de Estudos e Planeamento, Rede regional escolar 1998) e, embora relativamente à população escolarizável este crescimento seja significativo, a evolução das taxas de cobertura tem vindo a ser gradualmente melhorada registando os seguintes valores: 1990/91 36%; 1991/92: 40%; 1992/93: 45%; 1993/94: 45%; 1994/95 48%, 1995/96: 52%.

Os crescimentos mais significativos registam-se nos Ensino Preparatório e Secundário a nível de frequência, de professores e de estabelecimentos de ensino. No que se refere ao ensino primário o número de alunos regista, entre 1976 e 1996, um decréscimo que se deve à tendência de descida na demografia regional (em 1976 nasceram 5681 crianças e em 1996 3024).

O número de professores neste nível de ensino também revela uma tendência decrescente durante a década de 80, cujo valor relativamente a 1976 é de menos 189 professores (-24,6%) para retomar o crescimento entre 1991 e 1995, situando-se em 1996 muito próximo dos valores de 1976.

Neste nível de ensino, a Região rentabilizou a diminuição da frequência escolar, redefinindo a rede e criando um sistema de frequência a tempo inteiro.

QUADRO 10.2 CRESCIMENTO DO SISTEMA EM 20 ANOS DE AUTONOMIA

		1976	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Educação Pré-escolar														
	E	3	11	58	64	75	79	89	97	114	134	134	138	149
	D			91	248	247	225	384	469	438	540	581	644	682
	A	195	894	3295	3465	3586	3673	4164	4262	4609	5066	5941	5088	5420
Ensino Básico 1.º Ciclo (Ex- ensino primário)														
	E	206	206	206	206	206	206	206	206	222	220	218	202	169
	D	1173	1244	1064	1053	1045	1036	1017	984	1271	1114	1204	1203	1176
	A	32771	31935	28823	27176	25995	24638	23851	22971	22193	21056	20325	19628	18657
Ensino Básico a) 2.º Ciclo (Ex-Ensino Preparatório)														
	E	67	61	84	86	90	95	91	88	97	99	96	72	62
	D	695	687	784	808	903	914	914	940	774	770	802	799	721
	A	8867	8531	11456	12036	11947	11720	11649	11075	10678	10617	10366	9503	9306
Ensino Básico 3.º Ciclo (Ex Ensino Geral Unificado)														
	E	17	20	21	21	21	21	21	21	23	24	28	26	26
	D			893	952	1041	1303	1398	1455	1564	1528	1813	1961	1904
	A	7858	6924	10219	11132	12061	12814	13383	13822	13798	13457	13067	13619	12937
Ensino Secundário 10.º,11.º e 12.º anos														
	E	2	4	5	5	7	8	8	9	9	9	10	13	13
	A	1936	4282	7327	6500	7025	8067	9450	10126	11542	12706	11274	11178	10557
Curso de Educadores de Infância c)														
	E			1		1	1	1	1	1	1	1	1	1
	A			34		20	44	44	24	28	53	53	24	
Curso de Professores do Ensino Básico (1.ºCiclo) c)														
	E	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	D d)		21	28	28	42	55	25	31	31		22	30	25
	A		27	63	74	28	52	22	22	21	28	52	80	58
Ensino Superior Licenciatura														
	E		2	4	4	4	5	6	6	6	4	4	4	3
	A		127	646	607	666	809	1070	1152	1240	1019	1268	1527	1743

Fonte: Direcção Regional de Estatística da Madeira, Junho 96

Observação - E- Estabelecimentos, D - Docentes; A- Alunos.

- a) Inclui o Ensino Mediatizado (Ex CPTV) e Cursos Supletivos Diurnos e Nocturnos
- b) Inclui os docentes do Ensino Secundário
- c) Estes cursos até ao ano de 1986 eram considerados cursos médios
- d) A partir de 1984 estes docentes leccionam também o curso de Educadores de Infância
- e) Incluem-se os alunos matriculados na Universidade Clássica de Lisboa, mas frequentando as respectivas extensões na RAM.

O número de alunos refere-se aos alunos matriculados

4.2. Lógicas de crescimento, inovação e estratégia política

Quando se fala de políticas educativas, na Madeira, e se procura identificar a sua especificidade, ressalta, desde logo, a ideia de um processo evolutivo que começa pelo desenvolvimento do modelo tradicional nacional para assegurar o crescimento do sistema escolar na Região e depois ganha uma dinâmica própria com a introdução de aspectos de inovação em vários campos.

Esta evolução tem, como ponto de partida, uma matriz inicial, esboçada, de forma incipiente, nas linhas de orientação gerais e específicas do programa do I Governo e incrementadas nos programas de acção dos governos seguintes.

É que, quando observamos retrospectivamente a estratégia política desenvolvida, não podemos deixar de associar estas orientações a algumas ideias chave, enunciadas no primeiro programa de Governo, embora sem qualquer preocupação sistemática.

Estão neste caso:

- a) A preocupação com a educação cívica da comunidade escolar e da comunidade em geral que se perspectiva, no I Governo, em medidas avulsas: no desporto, na educação permanente, e que o II e IV Governos transformam numa disciplina curricular regional – a Educação Cívica;
- b) É a preocupação com a ocupação dos tempos livres que vem a justificar em parte o funcionamento de programas próprios, como o programa *Aprenda a Vida nas Férias* e a criação de uma direcção regional de Juventude;
- c) É a preocupação com a promoção da igualdade de sucesso que se esboça no primeiro programa, como uma medida de prolongamento do tempo diário da escolaridade de forma a suprir diferenciações culturais e a garantir a igualdade de oportunidade que evolui para o conceito da *escola a tempo inteiro*²⁸.

Poderíamos ainda referir o desenvolvimento dado à Educação Física e Desporto, à Educação Musical, à Educação Dramática e a experiências piloto em turmas ou escolas-piloto que foram o principal instrumento das inovações introduzidas em matéria de ensino e curricula.

Todas estas preocupações, manifestadas em medidas simples, no primeiro programa foram ganhando consistência nos diferentes períodos ou fases, que é possível distinguir na orientação estratégica das políticas.

Assim, as políticas da primeira fase são ordenadas naquilo a que poderíamos chamar uma fase de subsistência, por *uma lógica de crescimento*, procurando no quadro tradicional fazer a gestão das dificuldades e criando condições para a normalização e desenvolvimento do sistema.

²⁸ Escola com horário completo, em dois períodos de manhã e de tarde e com almoço.

Relativamente à descrição deste período, é-nos dito pelo Secretário Regional da Educação do III, IV e V Governos: *“Havia uma enorme dificuldade para as escolas entrarem em funcionamento. Houve, portanto todo um esforço de normalização da vida escolar...Mas debatíamos-nos também com dificuldades de instalações, de recursos humanos, de profissionais devidamente habilitados...*

O parque escolar precisava de ser integralmente reformulado para poder receber os nove anos de escolaridade obrigatória, além de que antes da Autonomia, o ensino secundário ia até ao 7.º Ano dos Liceus e apenas numa única escola no Funchal.

Houve que levar todos os graus de ensino a todos os concelhos da Madeira o que está neste momento conseguido.

Portanto houve que disciplinar, depois houve que dar uma dimensão necessária, que crescer muito em termos quantitativos.

Houve que fazer indiscutivelmente muito, se bem que a perspectiva de qualidade não pudesse de maneira nenhuma ser preterida. Era necessário desenvolver o Sistema Educativo para ele se revelar capaz de receber esses novos anos e esses novos programas“ (E5, Linhas: 25 - 81).

No plano pedagógico e curricular têm lugar as experiências piloto e os estudos sobre as componentes regionais dos programas.

No plano estrutural, são tomadas, entre outras, as medidas seguintes:

- 1 Criação de infra-estruturas humanas e materiais (construção e ampliação de escolas, formação de professores, fixação de professores);
- 2 Alargamento da escolaridade obrigatória e promoção da igualdade de acesso, utilizando, como instrumentos, a acção social escolar pelo aperfeiçoamento dos esquemas existentes, pelo aumento notável de verbas disponíveis²⁹ e o prolongamento do tempo de escolaridade para suprir diferenciações no grau de desenvolvimento.
- 3 Introdução da Educação Física e da Educação Musical no ensino primário.
- 4 Criação do ensino superior e de um Instituto de Língua e Cultura Portuguesa.

A prática revelou outras medidas³⁰, sugeridas pela conjuntura política e pelo conhecimento da realidade no terreno e mostrou a dificuldade de concretizar outras, sobretudo ao nível de concretização de projectos no ensino superior.

²⁹ O orçamento para a acção social escolar aumenta 80% relativamente às dotações inscritas antes da regionalização (Cf. Documento Relatório de Actividades SREC 78’).

³⁰ Descritas num documento de trabalho – intitulado *Política Global definida para cada sector (Síntese 79 e Perspectiva 80.*

Estão no primeiro caso a luta contra o absentismo dos professores (não sem provocar reacções corporativistas); a criação da educação preliminar (classe de 6 anos) em articulação com as paróquias e as autarquias (o critério de abertura de postos tinha como condição a facilitação das instalações pelas Câmaras Municipais), a extinção do regime triplo de funcionamento³¹ nas escolas primárias, a criação de bibliotecas infantis, de oficinas de leitura, de ateliers de animação em articulação com uma política cultural e desportiva.

Veja-se a importância pedagógica destas medidas, atribuída pelo Secretários Regionais entrevistados, designadamente pelo Secretário da Regional da Educação e Cultura do I e II Governos (E6, Linhas: 492-495) ao papel da Igreja quer na promoção e divulgação da Educação pré-escolar e permanente, quer na tomada de posição na defesa do ensino livre e na mobilização dos pais para a participação.

No segundo caso, está a não concretização da criação do Instituto de Língua e Cultura Portuguesa e a criação da Universidade da Madeira, dezasseis anos depois de ter sido inscrita como projecto nos programas do Governo Regional³².

No campo da cultura, a política cultural não se perspectiva como uma política dual, distinguindo entre cultura popular e cultura para elites.

Situa-se no meio termo entre estas, promovendo um desenvolvimento cultural pela divulgação e desenvolvimento de várias actividades (cinema, teatro, música, fotografia, banda desenhada, artesanato, debates temáticos (a cidade e o tráfego, os museus, a vida comunitária são exemplos sugeridos nos programas) e pela criação de um fórum de debate de ideias, iniciativas levadas a cabo por organizações particulares, como o Cineforum que se transforma numa frente cultural alargada, num pólo cultural neste período.

O papel do governo era apoiar, como esclarece o Secretário Regional do I e II Governos: “*Na cultura eu defendia que o Governo devia criar espaços culturais, mas não os devia gerir. E foram criados espaços culturais.*” (E6, Linhas: 277-280).

A educação permanente assume, como componente forte, a qualificação profissional, levando inclusive à criação de um Centro de Estudo de Adultos (Cf. Relatório SREC 78).

³¹ O regime triplo correspondia a um funcionamento ininterrupto das escolas em três turnos.

³² Sobre este processo estão em confronto entendimentos diferentes dos Governos da República e dos Governos Regionais. Ambos os Secretários Regionais a ele se referem, descrevendo o que na altura estava em causa. Chegámos à conclusão na entrevista com o Ministro da Educação do XI Governo Constitucional que o facto da RAA ter conseguido, dezasseis anos antes, a criação da Universidade se deveu à conjuntura política que se viveu nos Açores, em Junho de 1975.

A partir de 1980, a concepção de um regulamento de serviço à periferia e do estatuto do professor comunitário reforça ainda mais esta orientação.

Desenvolvem-se experiências interessantes, como: a inclusão nos programas escolares da rubrica trânsito na educação escolar, tendo em vista a prevenção rodoviária; o desenvolvimento da experiência piloto “o cinema na escola”, pedagogicamente orientada para abrir perspectivas e horizontes culturais novos, a montagem de oficinas para actividades de férias em todas as freguesias e também “o xadrez”, na praça pública do Funchal, com peças gigantes, jogando-se com regularidade aos sábados e domingos, o intercâmbio juvenil de âmbito nacional e no estrangeiro, em centros de emigrantes, etc., medidas que têm um sentido de desenvolvimento interno e de ligação ao mundo (Cf. E5, e Relatório SREC78).

A lógica de crescimento do sistema e de garantia da escolaridade obrigatória desta primeira fase que domina a acção governativa abre, porém, campo para o desenvolvimento da inovação e da política integrada global que abrange, de forma sistemática e consistente, as actividades escolares e extra-escolares em tempos de aulas e fora delas, o ensino e a formação profissional, a formação para a liderança na Juventude pela promoção do associativismo e dinamização de iniciativas empresariais por parte dos estratos mais jovens, tendo em vista a inserção na vida activa.

As medidas da segunda fase desenvolvem uma lógica de *afirmação de um modelo próprio de políticas de ensino e de juventude*.

No ensino, ganha particular significado a introdução de disciplinas: Expressão Musical e Dramática (para promover o desenvolvimento físico, motor e rítmico e a criatividade e personalidade), Educação Cívica (contributo para a formação pessoal e social) introdução da Informática como iniciação às novas tecnologias em todos os níveis do pré-escolar ao secundário e naturalmente nas estruturas administrativas da Secretaria Regional.

Na área do desporto, os jogos desportivos regionais e o desporto de alta competição afirmam-se como um acontecimento regional que mobiliza e une a comunidade. As políticas de Juventude e de Emprego procuram fixar os jovens à Região e criar quadros e perfis profissionais de acordo com as exigências do desenvolvimento regional e que encontram suporte financeiro nos programas do Fundo Social Europeu.

A Administração do Ensino desenvolve programas de formação de pessoal administrativo e reorienta a sua actuação, reformulando a rede escolar e repensando as normas de gestão. Decorre desta análise descritiva, em traços gerais, que o enraizamento local, a colaboração com as autarquias e com a Igreja foram usados pelo Governo Regional no sentido de promover a mudança social não só através da generalização do ensino, mas também perspectivando e promovendo a educação cívica das populações e uma educação global.

As políticas distinguem os jovens como protagonistas de modernização e de mudança de mentalidades.

As mudanças de estruturas, organização, orientação político-pedagógica não resultaram de uma estratégia planificada *a priori*. Foram ganhando consistência, a partir de medidas concretas, experimentadas e avaliadas e que eram politicamente definidas ao sabor das exigências e dos contextos políticos e sociais.

A construção do modelo fez-se no quadro nacional, sem ir contra a ordem constituída, mas inova em alguns aspectos, utilizando as experiências pedagógicas para introduzir aquilo a que o Secretário Regional da Educação dos I e II Governos chama *a voz e o local das coisas*, (E6, Linha: 530), dito doutro modo, a identidade regional.

O resultado é um subsistema que, embora mantenha os princípios de unidade e uniformidade do sistema nacional e registe um grau significativo de continuidade das políticas tradicionais, por muitas razões nas quais se incluem também a necessidade de permitir a intercomunicabilidade de quadros e o princípio da universalidade do ensino, mencionados pelos Secretários Regionais da Educação entrevistados (Cf. E6, Linhas: 55-68 e E5, Linhas: 82-95), não deixa de inovar, pela criação de outras formas de organizar e administrar, nos curricula regionais, em métodos e procedimentos, para gerir a individualidade e especificidade regionais.

As mudanças que assinalámos, observam-se quando comparamos o modelo tradicional praticado a nível nacional com as mudanças marginais (Lindbloom 1957).

Estas mudanças podem ser esperadas como sustentam Baumgartner e Jones, citados por Howlett (1995:185), visto que, na tese destes autores, o “estalar” dos modelos gera mudanças.

Temos vindo a concluir que os processos de descentralização, no caso português, se traduzem precisamente num fragmentar do modelo de regulação da Administração do Sistema Educativo, com mudanças marginais, isto é, fazendo alterações sem afectar na sua essência os cânones nacionais.

Esperadas ou não as mudanças na Região Autónoma da Madeira, surgem como resultado de uma *aprendizagem social*, feita pelos actores políticos no terreno que, em contacto directo com o meio e a população, desenvolvem um projecto político num processo de “tentativa e erro” e executam uma política decisional do tipo gradualista.

Tal como nos Açores, a política regional de Educação na Madeira foi feita passo a passo, aprendendo a fazer política, fazendo política (Yetzel Dror, 1983), isto é, aplicando as políticas nacionais e traçando uma estratégia para fazer um caminho próprio, vencendo a indiferença e a desconfiança inicial das populações.

A este propósito o Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governo referia:

“E uma das preocupações era uma acção muito directa junto das escolas...”

Não havia uma tutela imediata e própria conhecida e não sabendo, se essa relação com um governo próprio, tão próximo das escolas ... havia um receio dessa interferência, confundiam isso, sei lá! ... com a Inspeção que então existia na Madeira. É claro que seria uma inspeção alargada a todas as escolas e a todo o resto. Esse relacionamento teve de ser feito, passou-se contornou-se relativamente bem, através de um sistema muito simples: evitar, era necessário na altura, qualquer culto pessoal, ... a não falar no Secretário, mas falar na Secretaria Regional... (E6, Linhas: 69-77).

Apreendemos na análise de conteúdo da entrevista deste actor significativo que o processo seguiu a seguinte estratégia:

- 1º Ganhar a confiança e afirmar o poder regional na Educação, “... se em Lisboa havia o MEC na Madeira havia a SREC”; (E6, Linha: 78).*
- 2º Afirmar a diferença e dar visibilidade à acção governativa, explicando o que se pensa e o que se faz através da Comunicação Social: “... todos os dias, mas todos os dias nos jornais saíam notícias da Secretaria e não do Secretário, das medidas que se estavam a tomar, das coisas que se estavam a fazer, do que se tencionava realizar, dos encontros que fazíamos”; (E6, Linhas: 78-81);*
- 3º Disponibilidade para a prestação de serviço, manifestada pelo atendimento fora dos horários normais, resolvendo problemas atrasados em Lisboa (E6, Linhas: 81-84), ou deslocando-se junto das populações, “no terreno”, ouvindo e decidindo: ”... alargar a Presidência a todos os concelhos...muito antes de se falar nas presidências abertas o Governo da Madeira fazia governos abertos, todas as semanas (E6, Linhas:172-173);*
- 4º Capacidade de resolução dos problemas, resolvendo problemas antigos e novos, disponibilizando-se para um atendimento pessoal: “... depois da reunião normal do Governo a que toda a gente podia assistir civicamente, abria-se o diálogo sobre os problemas daquele mesmo concelho onde estávamos” (E6, Linhas: 174-176).*

Trata-se de uma estratégia inicial de afirmação e reconhecimento de poder, mas também de uma estratégia de promoção da cidadania.

Se, nos Açores, a implantação da Autonomia exigia, em primeiro lugar, a questão da unidade, a que já nos referimos, na Madeira houve que conquistar a comunidade das ilhas e essa conquista fez-se indo ao encontro das populações e envolvendo-as na solução dos problemas.

CONCLUSÃO

O processo de autonomia regional, na Madeira, conduziu à definição de um perfil próprio na execução das políticas de Educação regionais.

Distingue-se pela inclusão na tutela da Educação das políticas de Juventude e de Emprego e pela assunção total de responsabilidades na Educação Especial, isto é, a decisão e a execução de medidas políticas, nesta modalidade, fazem-se sem colaboração ou partilha de responsabilidades com o departamento governamental responsável pelas políticas de Saúde.

Esse perfil - Educação, Juventude e Emprego - é produto de um processo de *aprendizagem política e social* e de uma filosofia de governo adoptada para obter respostas eficazes aos problemas e condições regionais.

O crescimento e o desenvolvimento do Subsistema Regional resulta de duas lógicas: obedeceu primeiro a uma *lógica de crescimento* para acompanhar os padrões nacionais de Educação e a Reforma Educativa e a uma *lógica de inovação e desenvolvimento* para se adaptar às realidades e especificidades regionais.

O processo seguido teve um carácter experimental, no sentido em que as medidas só se adoptavam depois de se avaliarem as “experiências”, feitas em algumas escolas, às quais se introduziam as correcções necessárias antes de uma aplicação de forma generalizada.

Embora se mantenha uma continuidade nas políticas nacionais, registam-se também rupturas ao nível de práticas políticas, pedagógicas e administrativas que se traduzem no desenvolvimento de uma *regulação autónoma*.

Esta regulação autónoma resulta, em primeiro lugar, da ruptura com a cadeia hierárquica nacional, criando as condições para o desenho de soluções mais consentâneas com as necessidades e os recursos regionais.

Em segundo lugar, o estilo de liderança, a proximidade dos problemas e das populações, o conhecimento do meio e a prática do diálogo com as comunidades determinam que o equacionar dos problemas seja feito com a audição dos administrados.

Esta postura e estilo de governação trazem um *enraizamento local* à definição das políticas até então nunca conseguido.

A decisão política, embora condicionada por pressupostos de ordem técnica, política ou administrativa, parte de realidades concretas, descritas pelos interessados, que, desta forma, se tornam do conhecimento directo dos decisores e, nesta medida, introduz no *modus decidendi*, à escala da Região Autónoma, um *processo de regulação social regional* na Administração do Sistema Escolar.

A regulação social, de que falamos, consiste no processo de formação das regras se fazer, em parte, a partir de uma perspectiva induzida localmente e não concebida de forma genérica e abstracta ao nível do centro.

A administração deixa de ser entidade distante e abstracta que dita as regras para se identificar com um serviço ou um dirigente do governo regional, com quem se fala.

Deste modo, concluímos da análise descritiva e da leitura argumentativa sobre o estudo desta Região Autónoma que:

1. A Região Autónoma da Madeira produziu uma *autonomia educativa* pela construção de um modelo político de administração e gestão escolares;
2. Essa autonomia traduz-se num processo de regulação autónoma no quadro do Sistema Educativo, constituindo-se num subsistema;
3. O subsistema criado constitui uma peça do sistema nacional, separada dele, na medida em que não funciona uma regulação de controlo por parte do Governo da República, nem se exerce por parte do ME uma coordenação das políticas, conforme a lei previra (D.L. 364/79);
4. A regulação autónoma criou, no plano informal, um processo de regulação social.

CAPÍTULO XI

DIVERSIDADE E IDENTIDADE DOS PROCESSOS DE AUTONOMIA

CAPÍTULO XI

DIVERSIDADE E IDENTIDADE DOS PROCESSO DE AUTONOMIA

INTRODUÇÃO

Depois de duas décadas de autonomia regional, os Açores e a Madeira conquistaram um modelo organizativo e funcional de Administração do Sistema de Administração Escolar, adaptado à sua especificidade e ao serviço do interesse regional.

O clima interno de estabilidade política e social e a permanência da mesma orientação político partidária e do mesmo responsável pelos sucessivos governos permitiram, em ambas as Regiões, o desenvolvimento continuado de um projecto político educativo regional.

Deste modo, as metas de crescimento, definidas pelos governos regionais, foram instrumentos de uma lógica dominante de desenvolvimento pessoal e social de açorianos e madeirenses e a modernização da Administração do Sistema Educativo fez-se num processo de diálogo institucionalizado e regular com as comunidades locais.

Mas os subsistemas educativos regionais autónomos que identificámos e caracterizámos nos Capítulos IX e X não resultam apenas do sistema que os institui.

São antes produtos culturais e sociais de cada arquipélago que não podem ser dissociados da acção e estratégia dos actores, no plano das relações institucionais, estabelecidas pelos Governos Regionais com o Governo da República e com as comunidades locais.

Ao concluir a análise dos dois processos, é possível esboçar a história política dos projectos educativos regionais, não em função de uma mera sucessão de factos e acontecimentos historicamente datados, mas em função do processo de acção concreta, isto é, perspectivada como conjunto de jogos estruturados (Crozier, 1977:244) feita pelos actores políticos portadores de interesses, objectivos e legitimidades que se confrontam e desenvolvem estratégias de acção.

Trata-se de uma perspectiva analítica que é sustentada por Prost (1992:216) no sentido de que é preciso pensar as políticas educativas como a história das estratégias plurais dos actores sociais, porque como refere o autor: ” *Le paradigme de l’histoire politique propose un décideur mythique, qui, en fonction des objectifs qu’ il poursuit et des moyens dont il dispose, adopte librement et souverainement une ligne de conduite et l’ impose aux autres.*

Ce paradigme est évidemment erroné, car il est unidimensionnel. Le décideur solitaire n' existe pas¹” (Prost, 1992: 216).

Para Prost (1992: 216), a estratégia engloba a análise de cada actor, feita pelas questões em debate, pelos pontos críticos, pelas soluções possíveis, pelas decisões desejáveis e por aquelas outras, próximas ou opostas, que um actor pode dar a outros actores.

Esta noção de estratégia não se limita só às soluções propostas, supõe também a identificação da pluralidade de objectivos dos actores, e da hierarquia que eles estabelecem entre esses objectivos, admitindo-se que esta pode mudar em função dos actores e das circunstâncias.

Ora, a regulação autónoma educativa, a que nos referimos, só foi possível no contexto político da autonomia regional e só pode compreender-se, dando prioridade, na explicação do fenómeno, à acção organizada dos actores políticos que se constituem nessas regulações.

Para trás fica a pré-história do processo, referida na Introdução a esta Parte, que o condicionou positivamente, na medida em que permitiu conferir às Regiões uma larga experiência administrativa, favorecendo as estratégias dos actores regionais.

É que, se a visão administrativista da autonomia educativa, patente nos decretos que formalizaram as transferências de competências em 1979², constituía à partida um constrangimento à construção de uma regulação autónoma, a vivência da autonomia distrital era, por seu turno, uma vantagem.

Neste quadro, o problema que se coloca é então compreender como se combinam, como se afrontam e como se compõem as estratégias dos actores que definem essa regulação autónoma educativa, não já a partir do estudo dos objectivos, das soluções e das políticas do sistema (feita para cada caso, nos capítulos anteriores, e que nos revelou a existência dessa regulação), mas a partir dos actores e da sua estratégia pela acção dos quais se constrói o sistema (Prost, 1992; Crozier, 1997; Reynaud, 1995).

Procuraremos, neste capítulo, examinar as estratégias dos actores políticos, as suas dimensões culturais e as consequências em termos de sistema de administração escolar, identificar os pontos de convergência e divergência entre os processos de Autonomia e fazer uma leitura interpretativa e compreensiva à luz do quadro teórico da regulação social.

¹ Confirmámos, em trabalho de investigação anterior sobre a Decisão Política em Educação, no estudo de caso do Decisão do Estatuto da Carreira Docente dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, este postulado teórico.

² Decretos Lei n.ºs 388/79 e 364/79.

1. A CONSTRUÇÃO DAS AUTONOMIAS E A ESTRATÉGIA DOS ACTORES

Examinemos, então, que estratégias emergiram na história deste processo de descentralização política do Estado, centrando a análise nos factos e acontecimentos descritos em entrevistas pelos actores significativos, os Secretários Regionais de Educação que negociaram e assumiram a implementação das competências transferidas para as Regiões.

O facto de restringirmos a análise das estratégias a estes actores não significa que nos coloquemos numa situação não problemática, nem que deixemos de questionar os pontos de vista expostos, visto que a análise de conteúdo das entrevistas, que servem de base a esta interpretação, não constitui obstáculo à utilização de outras fontes de estudo de que igualmente nos servimos, nem impede que as confrontemos, se for caso disso, com as opiniões dos Ministros da Educação entrevistados.

As duas Regiões adoptam estratégias de afirmação política e de construção de projectos educativos próprios.

2. ESTRATÉGIAS DE AFIRMAÇÃO POLÍTICA: CONFLITO E COOPERAÇÃO

Na Região Autónoma dos Açores e na representação social do Secretário Regional de Educação e Cultura do I e II Governos, o processo de transferência de competências não pode ser compreendido fora do contexto político, determinado por governos minoritários e da vida política agitada que marcou o período compreendido entre 1979 e 1985 no Continente, em contraste com governos de maioria absoluta e com a estabilidade política, vivida na Região (Cf. E3: Linhas 10-25 e Quadro 9.1. Cronologia dos processos de Autonomia e Descentralização).

Este actor atribui particular significado ao acontecimento político de 6 de Junho de 1975. Esta opinião também é partilhada e invocada pelo Ministro da Educação do XI Governo Constitucional, no sentido do reconhecimento de que este acontecimento representou o desmoronar do poder central na Região, ou a perda de controlo, evidente nas afirmações que se transcrevem: *“Mas isto só se pode compreender, tendo em atenção duas questões que me parecem fundamentais. Primeiro a intervenção do Ministério da Educação, ao nível das estruturas, escolas e serviços periféricos existentes era muito pequena, porque tinha havido naquele período conturbado a seguir ao 6 de Junho de 75, um manifesto desmoronar do poder central nas Regiões Autónomas e, a própria Junta Regional tinha criado uma vogalia, como era chamado na altura, precisamente para a Educação, mas que não tinha meios de*

actuação. O que acontecia era que os serviços funcionavam sobre si próprios ou então pura e simplesmente não funcionavam.

Lembro-me que as direcções escolares assumiram efectivamente o poder” (E3, Linhas: 43-52).

E o Ministro da Educação do XI Governo Constitucional refere, a propósito da criação tardia da Universidade da Madeira, o seguinte:

“ ... Só consegui mais tarde, porque no Verão de 75, como se recorda, houve aquela manifestação pró-independência dos lavradores em Ponta Delgada, perante o País que andava à deriva no Continente para o partido comunista português...

Voltando atrás em relação às Regiões Autónomas.

As Regiões Autónomas tinham o seu próprio estatuto e tinham já em 87, uma prática já muito grande e muito pesada de descentralização.

A meu ver excessiva, Quando cheguei ao Ministério, aliás já tinha essa noção em 1980, não se sabia nada do que se passava nas Regiões em matéria de Educação.

Não se sabia o número de alunos. Desconhecíamos o número de professores. Não tínhamos estatísticas. Para todos os efeitos, as Regiões eram independentes (E8, Linhas 186-202).

Na opinião de Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos, foram também relevantes, na formação do processo, dois outros factores: a desorganização dos serviços, motivada pela ausência de controlo do Governo da República, permitindo que a Secretaria Regional da Educação já tivesse meios de actuação junto das próprias escolas, quando as transferências se deram (E3, Linhas: 56-63) e a criação do ensino superior na Região, que, na sua primeira fase, teve, como função, a criação de quadros docentes, a respeito da qual afirma:

“E eu acho que isso foi um aspecto decisivo e daí também a necessidade de uma intervenção política do governo regional junto desse Instituto para o pôr ao serviço dos interesses da Região, aliás, para o que ele tinha sido criado e isso é fundamental” (E3, Linhas: 89-91).

Mas a questão em causa, em torno da qual *se gerou a dinâmica do processo e se organizaram as estratégias*, reside na divergência sobre conceitos e formas de concretização da Autonomia: primeiro da transferência de competências e depois sobre o significado da autonomia política real.

Na opinião do Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos, *“Não havia entendimento sobre o que devia ser a leitura das próprias competências ou sobre o que se deveria transferir. O poder político regional entendia que uma parte já tinha sido transferida para a Junta Regional Governativa da qual os órgãos de governo próprio se sentiam herdeiros... Os governos da República não aceitavam esta ideia e entendiam que as competências se deveriam fazer sector a sector”* (E3, Linhas: 16-24).

Mas acrescenta: [...] “...se bem que havia leituras muito diferentes do que se pretendia com essas transferências, porque havia uma linha, julgo que estava subjacente aos governos da República, nomeadamente os da responsabilidade do Dr. Mário Soares, uma visão administrativista desta questão e no sentido de que as transferências se fariam, para que a legislação nacional se aplicasse por agentes diferentes dos agentes administrativos do Ministério.

Da parte do Governo Regional, nomeadamente da Secretaria Regional de Educação e Cultura não havia essa leitura.

Havia sim a leitura de que se faria a transferência de competências e que uma vez transferidos os serviços, eles seriam organizados e a correia de transmissão teria as orientações políticas legislativas que os órgãos do governo próprio da Região entendessem (E3, Linhas: 157-167).

E conclui dizendo: [...] E vigorou durante muito tempo essa ideia e, que era imposta através do Ministro da República de que as Secretarias Regionais eram secretarias administrativas das decisões políticas nacionais.

Em termos políticos era contra isso que lutávamos. (E3, Linhas: 178-180).

A leitura restrita da autonomia, que este actor menciona, confirma-se na filosofia política e na lógica jurídica dos diplomas (DL n.º 338/79 e DL n.º 364/79) que definiram a transferência de competências, já anteriormente aludidas.

A prática do Ministro da República, no caso da Região Autónoma dos Açores, de não deixar passar decretos regulamentares regionais, invocando, para isso, razões de inconstitucionalidade, vem confirmar essa visão dos governos centrais da altura e, mais recentemente, o Ministro da Educação do XI Governo Constitucional, ao reflectir sobre o processo, confirmou, de certo modo, essa interpretação, quando referiu: “*Esse processo (autonomias) é quase um processo federador, mais próximo do Estado federado...*

Tinha sido levado a cabo muito rapidamente... (E8, Linhas: 61-64).

Tive guerras, não no sentido de restringir a autonomia, mas de tentar recolocá-la, naquilo que me pareciam ser os parâmetros saudáveis, visto que apesar de tudo os Açores e a Madeira faziam parte de Portugal “ (E8, Linhas: 203-207).

Foi esta falta de coincidência na interpretação política da Autonomia que determinou que, apesar do diálogo e do entendimento ao mais alto nível nas negociações políticas, por todos afirmado, na prática, tudo se tenha passado num clima de conflito latente e permanente, atravessado por bloqueios e tomadas de posição firmes, de confronto aberto, seguindo uma estratégia de luta que o Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos descreve, mencionando dois bloqueios:

Um primeiro bloqueio, logo a seguir à constituição do Governo Regional, com a formação de um braço de ferro entre governos, sobre o modo de fazer a transferência de competências, processo que termina, porque o governo regional flexibiliza a sua posição e aceita uma solução de compromisso de negociar sector a sector, mas que volta a erguer-se, por volta de 1980, com a aprovação do Estatuto Provisório, transferido agora para a Região e gabinete do Ministro da República e se reacende sempre que se confrontam interpretações e posições de princípio sobre a Autonomia.

Na expressão de Secretário Regional da Educação e Cultura dos I e II Governos, a aprovação do Estatuto Político da Região foi *o grande embate* sem, no entanto, resolver o conflito, porquanto, neste mandato, o conflito se ter saldado, no entender deste governante, pela não publicação de vários diplomas sobre a organização política da Secretaria Regional da Educação (E3, Linhas:181-186).

Mas, para além da questão de interpretação dos limites do conceito de autonomia, registou-se ainda um conflito de legitimidades: a legitimidade legal racional (Weber), decorrente da Constituição e a legitimidade democrática, decorrente de eleições regionais. Esse conflito é explicado do seguinte modo pelo Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos: “*Acho que os Secretários Regionais não são técnicos de ensino e o papel deles é definir uma política educativa para a Região*” (E3, Linhas: 249-250).

Evidentemente que um poder político democrático e legitimado pelo voto nas Regiões faz com que os executantes, primeiro os deputados regionais e depois os secretários regionais saídos desse voto, tenham de assumir a defesa e os interesses dos seus concidadãos e não podem, julgo eu, contemporizar com tentativas de desvio da ordem política de outros mandatos, também eles democráticos, mas obviamente não legitimados para o nível de poder político que existia (E3, Linhas: 231-236).

Em síntese, nesta primeira fase (1979-1985), os comportamentos específicos dos actores regionais e do Governo da República que se revelam nas tomadas de posição, mostram que a acção política é perspectivada para a conquista da autonomia e para a defesa do interesse regional.

Os actores manifestam, nas estratégias adoptadas, uma consciência clara do mandato político, assumindo, de forma firme, o confronto, quer pelo conflito, quer pela cooperação, se bem que, nesta fase, as situações de conflito sejam dominantes.

A frequência com que os termos *bloqueio*, *bloqueador*, *bloquear*, *desbloqueia*, ou as expressões *grande embate*, *braço de ferro* são utilizados pelo Secretário Regional de Educação e Cultura do I e II Governos, denotam a racionalidade de um processo de luta e defesa intransigente de princípios.

Foram estas discrepâncias que levam este governante a afirmar que o processo *não foi linear*, que se caracterizou por *avanços e recuos, por saltos qualitativos* em função de determinados acontecimentos e factos, nomeadamente a formação do Bloco Central, a criação da Universidade, o papel do Ministro da República, os governos da responsabilidade do Dr. Mário Soares.

A partir de finais dos anos 80, regista-se um abrandamento na tomada de posições e uma reorientação estratégica que se traduz mais por uma resistência passiva, isto é, *um confronto não assumido que é feito mais por omissão do que por acção*.

Os Governos Regionais reservam-se o direito de não aplicar de imediato algumas reformas estruturais do Sistema Educativo, adoptando uma estratégia de esperar para ver, que é bem evidente na não aplicação do novo modelo de gestão das escolas a que se refere o Ministro do XI Governo Constitucional e que o Secretário Regional da Educação dos IV e V Governos da Região Autónoma dos Açores justifica deste modo: “*Na parte da administração não houve necessidade de se seguir, imediatamente o novo modelo adoptado no Continente. Na parte pedagógica, salvaguardando a nossa permanente atenção e cuidado em se introduzir as componentes regionais ou proceder àquelas, a que já fiz referência, quanto aos programas não aconteceu assim nada de significativo que viesse a criar clivagens ou a fazer surgir situações em que a negociação fosse mais difícil...*”

Voltando ao sector da administração, devido à nossa especificidade insular, de região com território não contínuo, disperso por nove ilhas com características, necessidades e dimensão diferentes com uma direcção regional que articulava bem com as direcções escolares e com os conselhos directivos...não procedemos logo às mudanças que tiveram lugar no Continente...(E4, Linhas: 201-217) [...] Relativamente ao novo modelo de gestão das escolas dos Ensinos Básico e Secundário (DL n.º 191/92), acrescenta “*...mantivemos um contacto muito estreito com o Ministério, tomando conhecimento do relatório de avaliação, visitando escolas, falando com os principais intervenientes e resolvemos esperar.*”

Não nos precipitámos por causa de alguns resultados que iam chegando ao nosso conhecimento da experiência do Continente e também por não sentirmos, da parte do nosso corpo docente, aquela vontade de transitar para algo que não estava bem definido e em que as pessoas não acreditavam muito a princípio.

Portanto não quisemos violentar as consciências e conhecendo bem a Rede e as pessoas que nela trabalhavam, ao não sentir essa vontade expressa fizemos um compasso de espera ou melhor se não me falha a memória acabámos por fazer uma experiência única, já em fim de mandato ... foi uma experiência a nível de duas escolas piloto, muito pequenas que nos daria uma informação de retorno sobre o que funcionava ou não” (E4, Linhas: 279- 293).

As relações com o Ministério da Educação, nesta fase, são de cooperação. Não se registam conflitos. (Vejam-se os exemplos dados e descritos com detalhe pelo Secretário Regional de Educação e Cultura do IV e V Governos a respeito da Inspeção, da experiência do ensino técnico profissional, de uma visita do Secretário de Estado Alarcão Troni à Região etc. (Cf. Entrevista E4).

No vocabulário utilizado para descrever o relacionamento havido, este actor emprega termos e expressões conotados com um relacionamento desenvolvimento de convivência pacífica, entre outros: *aquiescência, facilitação de tarefas, contacto estreito, apreço* (este termo refere-se à atitude de não intervenção da Inspeção Geral de Ensino, tutelada pelo Ministério da Educação e à forma como esta intervém na Região Autónoma dos Açores, descrita em E4, Linhas: 235-249), *o Governo da República nunca colocou entraves, abraçou a ideia ...*

Esta reorientação de relacionamento, que coincide com o período de *autonomia tranquila*, expressão utilizada, nesta época, pelo Presidente do Governo Regional dos Açores. O investigador entende que, apesar deste novo clima de relacionamento, não se confirmou a existência de coordenação entre o Ministério da Educação e a Região Autónoma dos Açores e que o facto do Secretário Regional da Educação da época ter participado, ao tempo da Reforma, em reuniões de trabalho, não significa participação na decisão política, mas informação privilegiada sobre a intencionalidade política de medidas.

A relação institucional foi sempre feita através do Ministro da República, consistindo na audição do Governo Regional sobre os diplomas a publicar e as relações formais entre o Ministério da Educação e as Regiões respeitaram sempre essa via, referida aliás, como constrangimento, por actores significantes e significativos, designadamente os Secretários Regionais da Educação do I e II e dos IV e V Governos da Região Autónoma dos Açores (Cf. E3, Linhas 181-188); ou a referência feita, a este propósito, pelo segundo Ministro da Educação do XII Governo Constitucional que nos disse “... *como nós tínhamos aquela figura do Ministro da República que obrigava a que as coisas tivessem que passar por ali. Isso criava muitas vezes muitos problemas de articulação e não era o melhor caminho. Confesso que não era a melhor solução*” (E7, Linhas: 191-196).

3. ESTRATÉGIAS DE AFIRMAÇÃO REGIONAL E MEDIDAS EXPERIMENTAIS

Na Região Autónoma da Madeira, a lógica de afirmação da Autonomia, no domínio da Educação, é outra. As estratégias viram-se para dentro, para a construção de um sistema próprio, primeiro, de sobrevivência e mais tarde, de desenvolvimento.

E a explicação para esta orientação parece encontrar-se nas seguintes circunstâncias políticas: o inesperado e a rapidez com que tudo (transferência de competências) se passou, por um lado, e a complexidade dos problemas associada, à falta de quadros, de preparação e de recursos, por outro lado, como se depreende dos seguintes registos de opinião do I e II Secretário Regional de Educação do I e II Governos:

“Regionalizámos em dois dias de presença de Sá Carneiro e de todo o seu Governo na Madeira vinte e sete Serviços! Isso dá-lhe uma ideia da impossibilidade, mesmo hoje, de realizar tal coisa...

A transferência foi feita num acto de confiança política própria daqueles tempos, própria de Sá Carneiro, própria de um diálogo que, na realidade foi feito a nível dos dois governos sem grandes dificuldades (E6, Linhas: 106-112).

Administrativamente... ainda hoje não estaria feita a regionalização da Madeira (E6, Linha: 99-100).

A dificuldade era saber por onde começar (E6, Linha: 25).

Tudo era muito indefinido ... um sistema anquilosado (E6, Linhas: 32-47).

E a propósito de aceitar inscrições de alunos fora de prazo, o Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos dava-nos este exemplo: *...os processos tinham de vir a Lisboa para autorização. Esses alunos estavam, há meses sem aulas, sem saber se eram admitidos ou não, porque o assunto tinha de vir a Lisboa. Confesso que cometi a primeira ilegalidade! [...] Todos estes processos que eram nitidamente menores: eticamente, disciplinarmente e hierarquicamente, foram todos autorizados, rapidamente sem dar ouvidos a Lisboa. E, na primeira vinda a Lisboa, com o então professor Vitor Crespo, ministro da Educação disse-lhe: Fiz isto e não volto atrás.*

– *Aceito as consequências”.*

– *Não houve consequências.” (E6, Linhas: 38-45).*

Este episódio dá bem a noção do grau de centralização do sistema que se queria mudar e do nível de dificuldades que as Regiões tinham de vencer.

A estas circunstâncias vem juntar-se a necessidade de fazer passar o conceito de Autonomia, junto da população e de desfazer o receio que a comunidade escolar tinha, relativamente à interferência do Governo Regional, porque mais perto.

As estratégias adoptadas, nesta Região, devem-se, assim, mais a um fenómeno de especificidade e de matriz regional do que a uma questão de ordem política e de exegese do conceito de Autonomia.

São problemas culturais e logísticos que a determinam. Cite-se o exemplo que o Secretário Regional da Educação do I e II Governos menciona, a propósito da fixação de professores e do

episódio de Câmara de Lobos (E6) ou a afirmação do Secretário Regional da Educação do III, IV e V Governos: *“Houve que disciplinar, depois houve que dar uma dimensão necessária, que crescer muito em termos quantitativos...houve que fazer indiscutivelmente muito, se bem que a perspectiva da qualidade não pudesse de maneira nenhuma ser preterida* (E5, Linhas:73-76).

Neste contexto, a relação com o Governo Central a nível da Educação e designadamente com o Ministério da Educação foi marcada mais pela cooperação na solução de problemas.

No entanto, em torno da questão do ensino superior, verificou-se uma situação complexa e relativamente à qual a Região, apesar de perceber a dificuldade e que esta matéria era uma espécie de tabu (expressão de Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos), não deixou de procurar soluções alternativas, fazendo protocolos com instituições de ensino superior.

O Governo Regional persistiu junto dos vários Governos da República na concertação de um plano de criação de uma universidade regional³, que acaba, dezasseis anos mais tarde, por se concretizar, numa solução de compromisso, aceite pelo governo regional, porque percebeu *que esta era a última forma de o projecto dar os primeiros passos* (Cf. E6, Linhas: 357-400 e E5, Linhas: 150-171).

Há, no entanto, uma outra dimensão estratégica de afirmação da Região que consiste em assumir a individualidade regional, incluindo, cedo nos curricula, componentes regionais nos programas de História e Português e na criação de uma disciplina de Educação Cívica.

A estratégia adoptada consistiu em utilizar experiências, tendo em conta a especificidade regional ou em avançar com soluções próprias no silêncio da lei. Sobre este ponto o Secretário Regional da Educação do III, IV e V Governos afirma: *“ Foram as fases de experiências, que de acordo com a lei era aquilo que nos era possível fazer, indo o mais longe possível nisso* (E5, Linhas: 245-246).

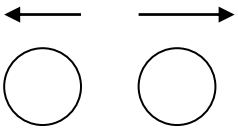
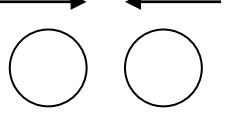
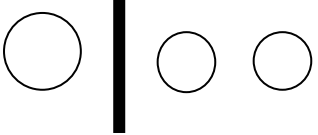
Estas estratégias são depois reforçadas com tomadas de posição contra sobre certas soluções nacionais pela apresentação de soluções próprias, como foi o caso do novo modelo de gestão das escolas dos ensinos básico e secundário que é referido pelo Secretário da Educação do II, IV e V Governos. A Região alimenta, ainda hoje, um contencioso com o Ministro da República, por

³ No sentido de sediada na Região, visto que, como refere o Secretário Regional da Educação do III, IV e V Governos, seria absurdo uma universidade regional. Era sim uma universidade que ia estar ao serviço do País (E5, Linhas 167-171) e, para o Secretário Regional da Educação dos I e II Governos, significava o seguinte: *“ a universidade pertencia a essa afirmação de ter uma estrutura de raiz, de ser uma formação de raiz e de estudos das nossas raízes* (E6, Linhas:403-404).

pretender fazer passar um modelo que julga mais adequado à especificidade regional (Cf. E5, Linhas: 274-286).

Em síntese, concluímos desta leitura que em ambas as Regiões se registam estratégias de ruptura com a dependência hierárquica e com o modelo de funcionamento do Sistema Nacional de Administração Escolar. Cada Região, por motivações diferentes, seguiu estratégias próprias e, de certo modo, divergentes, as quais contribuíram decisivamente para a configuração dos subsistemas regionais, ao mesmo tempo que participaram na regulação nacional, segundo o esquema seguinte:

FIGURA 11.1. ESQUEMA DO MODELO DE REGULAÇÃO ENTRE NÍVEIS DE ADMINISTRAÇÃO

1	<p style="text-align: center;">Divergência</p> 	<p>Estratégia de oposição e conflito</p> <p>Transferência de competências Conceito de Autonomia Papel e acção dos actores regionais (RAA) Divergência oculta na omissão da aplicação de alguns diplomas (RAA e RAM)</p>	<p>Concessão Exemplo: Negociação sector a sector (RAA)</p>
2	<p style="text-align: center;">Convergência</p> 	<p>Estratégia de cooperação</p> <p>Adaptação da legislação, apesar da ineficácia dos pareceres e da não participação em decisões fundamentais</p>	<p>Compromisso Exemplo: (RAM- Universidade)</p>
3	<p style="text-align: center;">Estrutura participativa</p> 	<p>Regulação sem Participação</p> <p>As regiões exprimem-se. Não há articulação, nem soluções concertadas</p>	

E dizemos que as Regiões participaram na regulação nacional, porque, com Friedberg (1995:202), entendemos que participar é sempre e, ao mesmo tempo, respeitar as regras do jogo e infringi-las, contribuindo para a mudança.

No entanto, participar na regulação do Sistema Educativo e de Administração Escolar não é sinónimo, neste caso, de participar nas decisões políticas, hipótese que colocámos, mas que não se confirmou.

Os actores regionais entrevistados afirmaram, sem hesitação, essa ausência de participação “*Chegámos a emitir opiniões, mas em termos informais, em conversa com o Ministro*” afirmou-nos o Secretário Regional da Educação do III, IV e V Governos da Região Autónoma da Madeira (E5, Linhas 132-136) ou como nos refere sobre o assunto o

Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos da Região Autónoma dos Açores: “*Isso muito raramente*” (E3, Linha:125).

Sabemo-lo pelos factos e pela experiência do investigador, já que as Regiões não participaram em nenhum dos grupos de trabalho interministeriais que prepararam grandes decisões políticas, como por exemplo, o Estatuto da Carreira Docente, o novo modelo de Gestão e outros.

As Regiões limitaram-se a dar pareceres sobre os diplomas ou a emitir a opinião da Região pela via da representatividade no Conselho Nacional de Educação, onde representantes, dois de cada Região, designados pelas respectivas Assembleias Regionais, tinham assento.

Em jeito, de conclusão também se pode dizer, que a estrutura participativa pela via da audição e emissão de pareceres não se revelou eficaz, como testemunha o Secretário Regional da Educação dos III, IV e V Governos da Região Autónoma da Madeira ao dizer: “*o momento em que os diplomas vêm para serem ouvidas as Regiões é já fora de prazo ... quando vinham para parecer já tinham sido aprovados antes ou eram aprovados dois dias depois... não havia um efeito prático dessa opinião*” (E5, Linhas: 142-145).

Esta situação repete-se nos Açores e também se verificará, como a seu tempo veremos, nos processo de descentralização para as Autarquias.

4. DOIS SUBSISTEMAS COM REGULAÇÃO AUTÓNOMA: ASPECTOS COMUNS E SINGULARES

Concluímos do estudo feito, nos Capítulos anteriores (IX e X), que as duas Regiões Autónomas são unidades num sistema unitário nacional, que procedem de uma organização diferenciada na organização política e gestão da acção educativa, em resultado de um processo comum de aprendizagem política e social.

A Região Autónoma dos Açores desenvolveu o seu projecto político a partir de três vertentes: Educação, Cultura e Desporto, tomando, como conceito mobilizador, o desenvolvimento para conceber um projecto integrado de Educação e promoção da identidade regional.

A Região Autónoma da Madeira, por sua vez, fez o seu percurso gradual de aprendizagem política e social, tendo como objectivo a socialização e o desenvolvimento para o que associou à Educação, em momentos diferentes, as áreas da Cultura, Desporto, Juventude e Emprego, acabando por fazer a síntese, na mesma tutela entre Educação formal e não formal.

Sustentámos, na contextualização política e social, que essa diferença se deve mais a referentes que têm a ver com a realidade geográfica e cultural e com as estratégias políticas, adoptadas em cada Região, do que propriamente com projectos políticos de matriz

ideológica divergente, na medida em que todos os governos regionais são governos maioritários da responsabilidade do mesmo partido político – o PSD.

Situámos a ruptura com o passado de dependência do Governo Central e do Ministério da Educação na tripla contextualização da reforma do Estado, da reforma da Administração Pública e da reforma da Administração Educativa, verificando que houve lugar à *produção de dois subsistemas regionais de Administração Autónoma do sistema escolar*.

Na leitura do modelo teórico normativo, concluímos que, no novo quadro regulamentar definido, competia ao ME manter o equilíbrio inter-regional e dar apoio de natureza científica pedagógica e administrativa às Regiões, prevendo-se, inclusive, programas anuais de cooperação.

Esta orientação inscreve-se no quadro político do *novo regionalismo* que, como vimos, se distingue dos separatismos e autonomismos das sociedades industriais, precisamente pela cooperação.

A análise documental e a análise de conteúdo das entrevistas dos actores políticos regionais mostraram que essa cooperação existiu, situando-se mais no plano político geral da solidariedade nacional, sem ter assumido uma formalização institucional regular, articulada e específica no campo da Educação.

A cooperação que se estabeleceu entre as Regiões e o ME foi uma colaboração esporádica e conjuntural para suprir pontualmente necessidades das Regiões e foi sempre feita por solicitação das Regiões, conforme nos é referido pelos Secretários Regionais da Educação e Cultura do I e II Governo da Região Autónoma dos Açores e pelo Secretário Regional do III, IV e V Governos da Região Autónoma da Madeira (Cf. E3; E5).

Sob o ponto de vista funcional, verificou-se que a ausência de hierarquia entre o Ministério da Educação e a Secretaria Regional, constitucionalmente prevista, e a afirmação da Autonomia por parte dos actores regionais provocaram a separação de poderes entre a Administração Central e a Administração Regional Autónoma, significando, na prática, um corte relacional, visto que o modelo de articulação política entre o Governo da República e os Governos Regionais não facilitava uma relação institucional aberta à coordenação, ao confronto de experiências e ao diálogo sobre matérias ou questões comuns à Administração do Sistema.

Nesse modelo, a relação entre governos e entre ministérios e secretarias regionais é mediatizada pelo Ministro da República, não se estabelecendo directamente entre

departamentos governamentais. Esse facto cria uma distância e alheamento dos problemas e uma formalização nas relações institucionais⁴.

Chegámos à conclusão de que o Sistema de Administração Nacional se fracturou com as Autonomias Regionais e de que o elo que podia manter a unidade do sistema era, a par da obrigatoriedade de aplicação da Lei de Bases do Sistema Educativo e das leis gerais da República, a coordenação do projecto educativo nacional pelo Ministério da Educação.

A análise mostrou ainda que a construção das políticas educativas fez emergir, em cada Região, uma racionalidade própria na gestão das políticas, a que chamámos Regulação Autónoma, consubstanciada na capacidade de conceber um projecto político próprio, de atribuir recursos, de conceber e de executar políticas educativas próprias.

As estratégias comuns, em termos de descentralização, desenvolveram-se sob três registos: em primeiro lugar, as estruturas e a organização política; em segundo lugar, o processo de negociação com Lisboa e a afirmação do poder regional; em terceiro lugar, a gestão das pessoas e do processo de regionalização.

Um conjunto de textos legislativos, a partir dos começos dos anos 80, vai progressivamente permitir a cada Região concretizar em primeiro lugar instituições representativas das regiões e impor-se na Região.

É um movimento que se faz em vários tempos políticos, como referimos.

Tratou-se, primeiramente, de organizar politicamente a Educação e os serviços, a que se seguiu o tempo de desenvolver e aplicar as políticas e modelos regionais.

Em função das suas “histórias diferentes”, as Regiões vão adaptar as estratégias de descentralização, quer mantendo as estruturas tradicionais da Administração Central, quer decidindo optar por um sistema organizativo próprio.

Estas mudanças conduziram as Regiões num movimento de transição institucional que não está hoje acabado, mas que transformou profundamente os mecanismos de regulação, política e administrativa da Administração do Sistema de Administração Nacional.

Na avaliação dos actores políticos entrevistados, no que se refere à regulação política e administrativa de que demos conta os resultados são insatisfatórios, por razões diferentes.

Os Secretários Regionais da Educação, quando questionados sobre o modelo institucionalizado, manifestam-se do seguinte modo:

⁴ A audição do governo regional sobre diplomas a publicar pelo governo da República, é feita através do Ministro da República. A publicação de diplomas regionais é referendada pelo Ministro da República. As relações formais entre departamentos homólogos seguem estes canais.

“Nós sempre dissemos em relação à Autonomia e, isto não é específico da Educação, que se trata de um processo necessariamente evolutivo. O limite é a unidade nacional. Penso que é uma forma mais razoável para se poder pôr a questão. De modo que todo este esforço de aprofundamento dos princípios autonómicos do Sistema Educativo continuam a ser trilhados. Todo este esforço vem a ser prosseguido pelo meu colega, que entretanto me substituiu e que também assumiu essa responsabilidade.

Exactamente em termos da gestão sei que há alterações previstas que foram entretanto chumbadas pelo senhor Ministro da República, após uma primeira decisão da Assembleia Regional. A Assembleia voltou a aprovar exactamente nos mesmos termos.

Portanto o senhor Ministro terá de apor a sua assinatura. Não sei o que dirá o Tribunal Constitucional, se este vai ou não ser chamado a pronunciar-se sobre esta questão ...Não sei se será necessário expor essa questão a instâncias internacionais, porque eventualmente pode estar em causa o princípio da subsidiariedade...” (E5, Linhas: 267-285).

O Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos da Região Autónoma dos Açores pronunciou-se neste sentido:

“... O poder legislativo regional deve estar regulado ou limitado por aquilo a que se chamam as leis gerais da República, mas não tem sido fácil entender quais são essas leis e até onde é que elas devem regular.

A minha experiência no Parlamento Nacional, é de que aquilo a que se chamam as leis quadro acabam por ser de tal forma pormenorizadas que deixam um campo de manobra muito pequeno em relação aos governos.

Evidentemente que há duas maneiras de sair daqui: uma delas é não cumprir as ditas leis e não dizer nada; outra é não cumprir e dizer que não se pode cumprir, que é o que se tem visto a nível nacional.

Bom, mas isto não é solução. Acho que a participação das Regiões tem sido muito ténue e ineficaz neste assunto e acho que este assunto só se resolve quando o poder legislativo regional assumir as suas funções e decidir legislar para essas áreas, sabendo até onde quer e pode alterar o sistema nacional de ensino e tendo em conta as necessidades e as especificidades regionais. Essa matéria foi bloqueadora, porque não houve entendimento político e, a partir de uma certa altura, é preciso dizê-lo as Regiões Autónomas desistiram desse processo. Acho que foi um erro e que é preciso ressuscitar este diálogo” (E3, 201-225).

Na perspectiva dos Ministros da Educação, a regulação autónoma levanta problemas de articulação do Sistema Nacional, por se ter revelado, em alguns casos, excessiva e noutros ter criado dificuldades de comunicação. Vejam-se as afirmações do Ministro do XI Governo Constitucional que nos declarou ser, em sua opinião, nalguns aspectos excessiva (E8) ou a

opinião do segundo Ministro do Governo seguinte sobre as dificuldades que teve, porque tudo tinha de passar pelo gabinete do Ministro da República.

No entanto, para lá destes resultados, há a registar a criação de uma nova realidade administrativa que permitiu uma nova aprendizagem relacional, senão mesmo organizacional na Educação sobre questões que não eram tidas em conta, enquanto tais, no período anterior à Autonomia.

O efeito das autonomias regionais fez aparecer uma espécie de consciência política de que os desafios que a Administração do Sistema Educativo coloca não se podem resumir a uma defesa de um projecto nacional como uma espécie de património intangível e que a importância do envolvimento local, nesse projecto, é necessária.

Mas o envolvimento regional representou, ao mesmo tempo, uma ruptura cultural num universo em que dominavam os mecanismos burocráticos e centralizados que construíram o sistema nacional único e centralizado, ao deixar às Regiões a responsabilidade da gestão do sistema.

5. LEITURA CRÍTICA E COMPREENSIVA DOS PROCESSOS DE AUTONOMIA

Vistos na perspectiva teórica da regulação social, o projecto, a comunidade e os actores emergem como pilares fundamentais dos processo de Autonomia. Vejamos como:

5.1. A comunidade, o projecto e a regulação autónoma

Nas Regiões Autónomas, a comunidade pertinente é o resultado de um processo de acção e de interacção colectiva em torno do projecto de Autonomia.

Depreende-se, do estudo feito, que o projecto político, em cada uma das Regiões, teve determinantes socio-económicas, históricas e antropológicas, largamente abordadas em pontos anteriores de contextualização, e que a orientação ideológica, a competência política e os códigos culturais o estruturaram.

Vimos como, em ambas as Regiões, se constituíram *comunidades pertinentes* em torno desse projecto político de Autonomia. Ora, o que define o projecto, no quadro teórico em que nos apoiamos, são as actividades desenvolvidas pelos actores políticos, mas também e sobretudo o sentido que eles conferem à situação (Reynaud, 1993: 280). E, neste caso, o sentido é claramente um sentido de emancipação.

Mas as comunidades pertinentes que identificámos com as sociedades insulares açoriana e madeirense, não são uma transcendência dessas sociedades. São, no sentido que lhe dá Reynaud, constituídas por “vizinhos”, associados em torno de um projecto colectivo de Autonomia.

Segundo Reynaud (1993:279), a comunidade não é feita de simples vizinhos, mas de associados numa empresa social.

As regras sociais, em vigor nas comunidades, não são particulares, porque a força geral de exigência social se aplicaria a um problema particular, mas porque, de facto, estão ligadas a um projecto particular – o projecto de Autonomia.

Por isso, quando falamos das sociedades insulares, não estamos a falar de sociedade no sentido parsoniano, porque não existe uma sociedade transcendente, mas um conjunto de comunidades que, num processo de acção social colectiva, constrói e desenvolve um projecto político, com estratégias próprias.

A construção da identidade e da individualidade regionais não é feita, pois, a partir da sociedade como um todo, mas de várias sociedades/comunidades com características sociológicas e contornos geográficos claramente definidos, correspondentes a parcelas do território regional.

Nos Açores, cada ilha é uma pequena sociedade com a sua cultura comum, com a sua idiossincrasia, com a sua história povoada de isolamentos, de fenómenos naturais, de velhas rivalidades entre ilhas que o centralismo alimentou e a geografia favoreceu.

A Madeira e o Porto Santo são também sociedades diferentes e assim referidas pelos actores políticos⁵.

A construção da comunidade pertinente de cada Região como um todo e dos Açores, em particular, passou, por isso, pela necessidade de cimentar a unidade, de forjar memórias e valores comuns e, ao mesmo tempo, de identificar e valorizar os traços culturais próprios de cada ilha (pela criação de museus etnográficos, casa de cultura, de culto de tradições).

Mas passou também pela distribuição do poder político pelas ilhas que tinham já tradição administrativa, evitando que o novo sistema autonómico reproduzisse o fantasma do centralismo a partir de S. Miguel e a constituição de um novo Terreiro do Paço no palácio Jácome Correia.

A esta estratégia de organização política e cultural juntou-se uma estratégia de governação que consistiu numa prática política própria de diálogo aberto com as populações ao nível local.

É o governo que vai à ilha, não são as ilhas que vêm ao Governo.

Os conselhos do governo fazem-se rotativamente em S. Miguel, Terceira e Faial e, pelo menos uma vez por ano, em cada uma das outras ilhas. Aí se trabalha com as forças locais,

⁵ Por exemplo, o Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos da Região Autónoma da Madeira. refere que o Porto Santo fez, relativamente à Madeira, a sua aposta e ganhou e, nos Açores, essa realidade determinou a divisão de poderes pelas ilhas e tem sido tratada na literatura etnográfica e sociológica.

com as Autarquias, se apreciam as questões *in loco* se conferem as soluções, se decide e se divulgam posteriormente as resoluções tomadas.

Esta estratégia, que se mantém desde a fundação, é aperfeiçoada no V Governo pela introdução da *praxis* governativa que obrigava os membros do Governo a terem um lugar bem conhecido nos departamentos da sua tutela nas ilhas em que o Governo está sediado e, aí permanecerem durante a semana em que o Conselho reunir para despachar e atender os cidadãos⁶.

Na Madeira, a estratégia é a mesma. Os Conselhos de Governo são feitos, rotativamente, em cada concelho, com a particularidade de serem abertos: os cidadãos podem assistir, (civilizadamente, na expressão de Secretário Regional da Educação e Cultura dos I e II Governos da Região Autónoma da Madeira) e, a seguir a cada reunião, abre-se o diálogo dos presentes com o Governo e daí se trazem pedidos e sugestões.

Neste caso, dada a dimensão da Ilha, a aproximação do Governo aos cidadãos é um fenómeno natural e funciona como um controlo democrático da acção e discurso do Governo, visto que existe sempre a possibilidade de questionar informalmente os membros do Governo (Veja-se o que diz, a este propósito, o Secretário Regional da Educação e Cultura dos I e II Governos da Região Autónoma da Madeira “*Uma das coisas, que uma vez por outra, eu dizia ao Dr. Alberto João era: Cautela! Cautela com a regionalização! Cautela neste sentido: é que nós somos Governo, mas aqui na Madeira todos nos conhecemos. Há uma proximidade muito grande e nós vamos ter as pessoas à porta do “Golden Gate” penduradas na gola do casaco a pedirem-nos coisas*” (E6, Linhas: 164-168), mas cria, por outro lado, condições para uma prática participativa local.

⁶ “*Decidi introduzir na nossa praxe novos métodos de trabalho. Entendo que é preciso dar mais um passo na aproximação do governo à sociedade açoreana no respeito pela sua particular idiossincrasia. Determinei por isso que todos os membros do governo, a começar por mim próprio como presidente, tenham um lugar de trabalho bem conhecido nas instalações dos serviços dos seus departamentos, em cada uma das ilhas onde o governo está sediado S. Miguel, Terceira e Faial. Neste lugar, repito, bem conhecido, deverão os membros do governo permanecer durante a semana em que o conselho reunir, no ritmo de alternância habitual, na ilha respectiva.*

Quero assim que se ultrapasse aquela queixa tão frequente, e lastimosa que os papéis andam a viajar de uma ilha para a outra e é preciso passar horas ao telefone para resolver assuntos fora da ilha.

Estou convencido que o próprio governo beneficiará em eficácia pelo aumento de oportunidade de encontro e de diálogo directo dos seus membros, reforçando-se a solidariedade e poupando-se na burocracia.

Os cidadãos terão também assim o governo mais perto e poderão ver os seus interesses apreciados de modo mais expedito e com maior brevidade que todos temos de mudar muito nas nossas ilhas e também no conjunto do país no que toca à simplificação e celeridade da administração neste tempo de computadores e de telecomunicações instantâneas (Amaral, 1995:371 e 372) e desenvolvimento discurso de posse do V Governo.

Em síntese, as *comunidades pertinentes* regionais resultaram de um processo de acção e de interacção colectiva em torno do projecto de Autonomia.

No campo da Educação, chamamos Regulação à operação pela qual a comunidade se constitui à volta do projecto.

E quando falamos dos processo de Autonomia não estamos em presença de processos regulados pelo mercado (contrato/preço) ou regulados pela organização (contrato /hierarquia), mas regulados pela comunidade que estabelece um contrato social implícito com o Governo Regional, ao aprovar eleitoralmente esse projecto, ao aceitar as regras, ao pronunciar-se sobre as soluções de problemas ou ao manifestar e organizar-se para concretizar as suas aspirações sociais.

5.2. Os Actores e as Regras

A regulação, que temos vindo sucessivamente a aprofundar, concretizou, na prática, dois pressupostos fundamentais, definidos por Reynaud: a autonomia dos actores e a racionalidade das regras.

5.2.1. A autonomia dos Actores

Os actores, neste processo, são *empíricos, estratégicos, construídos socialmente, calculistas e interessados* (Friedberg, 1995).

São *actores empíricos*, por mera pertença ao campo estudado, ou seja, na medida em que se mostrou que o seu comportamento contribuiu para estruturar este campo da Autonomia. Mas também, porque se construíram no processo, pelas posições que assumiram e pelas funções e acção política que exerceram.

São *actores estratégicos*, porque estamos perante actores activos, que não absorvem passivamente o contexto que os rodeia, mas que o estruturam, porque, ao mesmo tempo que se adaptam às regras do jogo do seu contexto de acção, também as modificam pela sua acção.

São capazes de uma escolha e de um cálculo, de uma racionanalidade e portadores de um interesse⁷ que nos coube descobrir e verificar na análise e leitura sociológica do processo

Segundo Reynaud (1993: 276), os actores têm uma intenção e um projecto e uma e outro não são absurdas aos olhos do observador.

As diferentes perspectivas analíticas, segundo as quais abordámos esta questão, mostraram que a intencionalidade política do projecto, as soluções políticas encontradas, os

⁷ A noção de interesse é heurística e engloba todos os *mobiles* imagináveis e não exclui nenhum *a priori*

comportamentos e julgamentos dos actores sobre o processo eram congruentes e coerentes entre si, obedecendo a uma lógica de construção da Autonomia.

Verificámos como os comportamentos específicos dos actores políticos, em resposta a várias situações, tinham uma racionalidade coerente com o projecto e que essa racionalidade pertencia ao mundo das decisões. As declarações dos actores em jogo revelaram que os comportamentos específicos adoptados tinham uma finalidade, um objectivo.

As dificuldades e conflitos institucionais, traduziram de forma clara, que se tratava de um jogo de forças, de conflitos de interesses e de legitimidades, para concretizar objectivos, isto é, não obedeciam a uma lógica determinista, pois orientavam-se para um fim.

Verifica-se, deste modo, o pressuposto teórico de Reynaud, segundo o qual por maiores que sejam as exigências do actor, a sua resposta não é a simples resultante da adição ou de uma composição das forças diversas, mas uma orientação para um fim (*Règles du Jeu*).

Com efeito, os Governos Regionais cederam nas situações de “braços de ferro” estabelecidas, porque entenderam que lhes era mais útil este comportamento e reconheceram que o valor da troca (bloqueio por negociação) era favorável aos interesses regionais, apoiando-se na legitimidade democrática do seu projecto político.

Ora, segundo Reynaud (1993: 43), a legitimidade repousa sobre a invocação e ela não pode ser invocada em geral como se aquele que conseguiu tê-la ou que detém o poder pudesse fazê-lo a todo o propósito. A legitimidade é, em geral, relativa a um objecto, a um domínio, a um projecto.

Vimos no comportamento dos actores políticos entrevistados como estes souberam distinguir as posições e os desafios da sua relação social, como perceberam o que era o interesse regional e qual era o antagonista a enfrentar, como souberam distinguir os seus interesses, revelando capacidade de discutir e definir os desafios, isto é, calculando o que o Governo da República podia ganhar com o conflito e que benefícios também podiam colher daí (A luta pelo interesse regional reforçava a coesão da comunidade e a sua relação com o projecto).

Neste contexto, o conflito é o processo pelo qual cada actor tenta melhorar a sua posição, o seu domínio dos desafios, assegurando a cooperação necessária.

A dimensão conflitual da relação política com o Governo da República apresentou-se como um contra-empreendimento, não como sinónimo de ruptura. É uma conduta de pressão social sobre os actores da República, por todas as espécies de meios, destinada a modificar uma situação julgada pouco satisfatória.

Esta pressão pode ser mantida e ter momentos fortes, mas não comprometeu o mínimo de participação necessária ao funcionamento da organização (Quivy, 1991:117-118), porque os actores revelaram a capacidade de perceber as regras do jogo e tiveram consciência da sua margem de liberdade.

Em face do que precede, julgamos poder dizer que os actores jogaram no sistema, mas também com o sistema. Constituíram-se num sistema de relações mútuas com a comunidade regional e com o Governo da República. Revelaram capacidade de construir regras e de consentir nelas ou de desenvolver dinâmicas endógenas, afirmando, deste modo, a sua autonomia de actores.

Várias racionalidades emergem na leitura do seu comportamento: uma racionalidade teleológica e pragmática, orientada pela defesa do interesse regional; uma racionalidade axiológica, orientada por valores intrínsecos ao projecto político da democracia e de Autonomia no respeito e fomento de valores culturais e morais da Região; e *uma racionalidade situada*, no sentido que Boudon (1989) lhe dá, isto é, o de agir por boas razões”. Esta racionalidade manifesta-se no aproveitamento das brechas da legislação, das omissões, das oportunidades políticas, para introduzir, no quadro legal nacional a que estão obrigados, uma lógica de projecto regional.

Trata-se de racionalidades contextuais, culturais e contingentes, que evoluem consoante as situações

5.2.2. A racionalidade das regras

De que regras falamos no contexto das Autonomias Regionais?

Não é fácil definir regras e Reynaud reconhece a dificuldade ao afirmar que as regras são mais difíceis de definir do que parece, porque elas não são sequer separáveis da actividade que as cria e as mantém, isto é, da actividade de Regulação.

No entanto, é possível e necessário esclarecer que não nos referimos às regras jurídicas *strictu sensu* que constituem o corpo legislativo, ordenador da administração do Sistema Educativo ou do sistema de Administração Escolar, à legislação vigente no Sistema Nacional de Educação, embora, em última análise, ela não possa deixar de referir-se, na medida em que, a nível regional pode não se registar coincidência de regras.

As regras, a que nos referimos, são aquelas que resultam de um jogo de actores políticos (regionais e nacionais) e que se constituíram em resultado de uma confluência de duas lógicas e de duas legitimidades: a lógica do interesse regional e a lógica do interesse nacional; a legitimidade legal racional nacional e a legitimidade democrática regional.

São regras que se constituíram num processo de conflito de interesses, de negociação ou de aceitação tácita, necessárias ao relacionamento institucional, num quadro de regulação política, que substitui o quadro de regulação hierárquica do regime não democrático entre o Ministério da Educação e os arquipélagos dos Açores e da Madeira.

Estas regras organizam a nova relação (como por exemplo a relação entre governos da República e Regionais, mediatizada por um ministro da República com origem na lei), ou regras de bom relacionamento entre as partes (exemplo: a intervenção da Inspeção Geral de Ensino só actuar na Região a pedido das autoridades regionais)

São também regras de direito que figuram nos textos legais publicados e cujo sentido é precisado pela jurisprudência (Por exemplo a regra de audição das Regiões sobre projectos de lei quadro).

Falamos de regras do jogo, fruto de negociação, através da qual são trocados comportamentos de que uns e outros têm necessidade para prosseguir o projecto político.

E os termos de troca não são separáveis da regra, tal como a negociação não o é da regulação. Segundo Friedberg (1995), estas regras são sempre profundamente ambivalentes, porque correspondem a constrangimentos.

Os actores exprimem essa ambivalência, através de comportamentos ambivalentes – feitos na tentativa de evasão (procura-se contornar a regra) ou de recuo defensivo (utilização da regra como protecção contra tentativas de intervenção de outrem) o que leva a não contornar a regra, mas, pelo contrário, a pôr à sua frente as prescrições de combate às tentativas de contorno dos outros e obrigá-los a respeitar a regra (Friedberg, 1995:172).

Em suma, o processo de Autonomia e a Regulação Autónoma Educativa resultam destas regras. Vimos como os actores negociaram competências e atribuições na fase de transição e sempre (recorde-se o caso do ensino superior: a recentralização, em 95, da Universidade nos Açores ou a criação da universidade da Madeira, na sequência de um processo de dezasseis anos de negociação), vimos como noutras circunstâncias (como por exemplo com a aplicação do modelo de gestão das escolas) os actores regionais contornaram as regras, não aplicando a legislação nacional, esperando para ver ou fazendo novas regras.

Neste sentido, podemos afirmar que os processos de autonomia são uma construção singular num jogo de cooperação, de conflito e de cálculo racional.

A cultura nacional forneceu os dados gerais, mas a cultura regional, a legitimidade das Regiões para adaptarem à especificidade regional as leis gerais da República e o projecto político regional educativo que constituíram, permitiram que se estabelecesse uma ruptura no interior de uma ordem constituída.

A construção de novas regras articulou-se sobre a permanência das regras existentes. Isto é, as regras vigentes são mantidas, porque se inscrevem ou na tradição administrativa da Educação ou no quadro geral legal nacional, mas geram regras novas sempre que são adaptadas à realidade regional, modificando normas e procedimentos.

A construção dessas regras não pode isolar-se da comunidade autónoma das sociedades insulares, primeiro, porque a sua construção obriga a uma referência à identidade regional e segundo, porque as regras encontram a sua finalidade numa ligação ao interesse regional.

É o projecto regional que gera essas regras.

Como refere Reynaud (1995), na medida em que a regra serve a comunidade e o projecto e só nessa medida é que a regra é aceite pela comunidade.

Foi este carácter ambivalente das regras nacionais que se adaptam à especificidade regional e o processo de construção colectiva de outras que definiram a Regulação Autónoma Educativa.

Poder-se-á argumentar que estas regras são meras regras instrumentais e que, como tal, não afectam a ordem do sistema nacional não formando, por isso, uma Regulação Autónoma.

Porém, o que se verifica, no caso da adaptação das leis nacionais às especificidades regionais ou no caso da não regulamentação da lei e no seu silêncio, foi a possibilidade da formação de outras regras ou mesmo a regulação autónoma de normas de gestão.

O que é certo é que esse conjunto de normas conferem identidade a um subsistema, marcam a fronteira da Região Autónoma (diferente nos Açores e diferente na Madeira como vimos) e constituem a sua identidade.

CONCLUSÃO

Em cada uma das Regiões estamos perante um sistema de regras composto por regras nacionais, adaptadas à Região, por regras regionais, por regras impositivas pela via descendente, mas também por regras cuja formação seguiu o sentido ascendente no seu processo de formação pela via dos actores políticos regionais e pela via dos actores sociais.

A Regulação Autónoma não dispensou nem eliminou a regulação de controlo, mas gerou uma fractura na comunicação entre os sistemas.

Os efeitos destas situações são hoje claramente percebidos pelo conjunto dos actores entrevistados como perda ou como necessidade de ir mais longe. Põem em evidência problemas de regulação conjunta que não se podem resolver por micro ajustamentos, mas supõem refundar as formas de Regulação Administrativa, permitindo conduzir as modernizações necessárias.

Poderíamos suscitar a questão: Que novas estratégias políticas são essenciais para recriar as regulações e estabilizar os sistemas descentralizados?. Esta é porém, uma questão que não cabe ao investigador responder, mas deixar aos políticos o seu pensar.

No entanto os resultados da investigação levam-nos a enunciar três registos que podem ser tidos em conta: a forma dos compromissos políticos; as estruturas de representação e a questão das finalidades e de sentido.

O compromisso político da unidade do Sistema Educativo (por contrato implícito ou explícito) exige um outro eixo de acção do Governo da República, no sentido de se orientar para o reforço das informações postas à disposição das Regiões.

Trata-se de criar uma consciência partilhada dos desafios de mudança e de restaurar a confiança como um elo de ligação na unidade do sistema.

Confiança que não é sinónimo de controlo ou de dependência, mas partilha de experiências, de sucessos e de fracassos e de reflexão conjunta dos problemas e de políticas.

Supõe a criação de um sentido partilhado que articule o espaço das finalidades de projectos educativos regionais e nacional.

A questão das estruturas de representação suscita a necessidade de pensar uma estrutura pertinente que permita construir um espaço de debate, articulando a esfera regional com a orientação geral.

É que o modelo de diálogo institucional, adoptado pela via do Ministro da República, mostrou uma tendência para reduzir o espaço de diálogo e de troca.

A procura de solução e adaptação supõe provavelmente um movimento de inovação institucional, adaptado ao sistema, que promova soluções concertadas num processo de regulação conjunta, tal como a teoria da regulação social, segundo Reynaud a entende.

Em síntese possível de algumas conclusões, podemos dizer que:

1. O processo de Autonomia foi um confronto dilemático de limites e legitimidades num sistema de Administração da Educação centralizado que implementa níveis de administração autónoma.
2. As Regiões construíram um projecto político educativo regional, articulando o Sistema Educativo Nacional com as especificidades sociais, económicas e culturais de cada Região, promovendo o desenvolvimento e a modernização na Região na relação com as comunidades pertinentes, dando lugar a um subsistema autónomo e a um contrato social implícito com os administrados.
3. A quebra de dependência hierárquica e a ausência de coordenação do projecto educativo nacional pelo Ministério da Educação como lhe competia provocaram uma clivagem entre a regulação de controlo e a regulação autónoma. O ME não coordenou o projecto educativo nacional, articulando a acção de todas as Regiões do País, como lhe competia, adoptando uma estratégia de inércia, de “deixa andar”.
4. As Regiões participam na regulação do Sistema que se desestrutura pela quebra da dependência hierárquica, mas não se articula num processo de participação política, o que corresponderia a adoptar soluções concertadas num processo de regulação conjunta.

A regulação autónoma produzida não dispensou nem eliminou a regulação de controlo que representa o quadro jurídico nacional de Administração do Sistema. Entre estas duas regulações, vemos a necessidade de articular uma regulação conjunta.

IV PARTE

INSTÂNCIAS MEDIADORAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E A SOCIEDADE

IV PARTE

INSTÂNCIAS MEDIADORAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E A SOCIEDADE

INTRODUÇÃO

Sustentámos na II Parte do trabalho empírico que a Administração da Educação iniciou uma trajetória de mudança de modelo organizativo e funcional a partir da segunda metade dos anos 80, quando iniciou o desenvolvimento de processos de desconcentração, descentralização e autonomia do sistema escolar.

Defendemos que essa mudança quebrou a longa tradição de regulação jurídico-normativa na Educação, centrada no Ministério da Educação, na divisão vertical de trabalho da Administração Central e na distribuição de autoridade, concentrando, no topo da organização, as responsabilidades pela definição e execução de todas as políticas e acções em matéria de ensino.

Concluimos que, no ordenamento jurídico do Ministério da Educação, se admite que a definição e a concretização das políticas educativas não se restringem a um assunto que diga respeito apenas às autoridades educativas e aos seus quadros docentes ou técnicos, mas que outras áreas de governação e diversos sectores da sociedade civil organizada têm um contributo importante e indispensável a dar na formulação ou na gestão das políticas educativas.

Em consequência, as políticas educativas tendem a assumir-se como áreas transversais de governação, dando lugar à participação social com o reconhecimento de parceiros educativos.

Esta mudança de orientação na partilha de responsabilidades deveu-se ao facto dos paradigmas dos anos 60 e 70 que olharam a educação como um padrão macro-económico e exigirem órgãos e estruturas de administração pesadas para o desempenho das suas atribuições se terem revelado insuficientes para responder à multiplicidade e complexidade dos problemas que hoje se colocam.

Mas a mudança deveu-se também à incapacidade deste modelo organizativo para fazer face às mudanças sociais, educativas económicas e tecnológicas e à imprevisibilidade do seu desenvolvimento.

As transformações que se operaram na Administração do Sistema Escolar português não se distinguem, na orientação geral, das mudanças concebidas, na mesma altura, em vários países da Europa.

A este respeito, Nóvoa (2000:17), ao comparar as políticas educativas, afirma: “... *les systèmes éducatifs européens subissent aujourd’hui, une série d’influences qui les poussent vers des évolutions semblables, tout au moins en ce qui concerne leurs configurations institutionnelles, leurs modalités organisationnelles et leurs stratégies de développement*”.

Com efeito, desde os anos 80 a descentralização e a participação social inscrevem-se nas políticas educativas europeias.

Se bem interpretamos, o mesmo autor considera que as práticas discursivas, à volta da descentralização, evidenciam a emergência de um outro conceito de governação na reorganização do Estado e nas suas práticas de intervenção na educação.

Dá, como melhor exemplo dessa mudança de orientação, a descentralização, nos seguintes termos: “*les pratiques discursives autour de la décentralisation en constituent le meilleur exemple, dans la mesure où elles créent des mécanismes de régulation sociale et professionnelle articulés sur plusieurs niveaux de décision*” (Nóvoa, 1998:94).

No caso português, é evidente a importância e influência do discurso político na formulação jurídica de diplomas ou na intencionalidade de certas medidas como instituintes de descentralização, conforme evidenciámos nos Capítulos VI e VII.

Concluímos na III Parte que a partilha de responsabilidades do Estado com as Regiões Autónomas, no quadro do novo regionalismo europeu e no contexto da Reforma da Administração do Estado e da Educação representou, por sua vez, uma ruptura do modelo centralizado da administração, dando lugar à criação de uma Regulação Autónoma na gestão das políticas educativas dos Açores e da Madeira.

Essa contratualização política permitiu que entre o Estado e as Regiões Autónomas, no campo da educação, funcionasse um processo de regulação política e a emergência de um contrato implícito de regulação social entre as autoridades educativas regionais e as comunidades educativas.

Na IV Parte que agora se introduz, sustentaremos que, a par da regulação jurídico-normativa, da regulação de controlo na terminologia da regulação social, emerge um processo de regulação na gestão das políticas ou na sua formulação, mediatizado pela Administração Local e por um órgão consultivo superior para as questões da Educação e do Ensino – o Conselho Nacional de Educação.

Procuraremos mostrar que esse processo de regulação das políticas educativas se baseia em duas orientações estratégicas:

- 1- Uma orientação contratual com o poder local cuja finalidade é a busca de um equilíbrio na responsabilidade pela gestão e na definição das políticas educativas;

- 2- Uma orientação adaptativa institucional pela transformação e flexibilização da organização e estruturas da Administração e pela criação de espaços de participação social.

No capítulo XII, abordaremos este aspecto no que se refere aos processos de descentralização e de mediação autárquica. Procuraremos mostrar que se quebrou um círculo forte de regulação jurídico-normativa com os processos de negociação com as Autarquias e identificaremos a participação local na educação e as modalidades que essa participação reveste.

No capítulo XIII, sobre a concertação educativa e a regulação social, procuraremos evidenciar que o CNE é uma instância de concertação educativa e caracterizar a natureza e forma como se processa, nesse órgão, a participação social.

CAPÍTULO XII

OS PROCESSOS DE DESCENTALIZAÇÃO E A MEDIAÇÃO AUTÁRQUICA

CAPÍTULO XII

OS PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO E A MEDIAÇÃO AUTÁRQUICA

INTRODUÇÃO

Em capítulos anteriores (V e VI), defendemos que, no quadro de Reforma Educativa, a chamada “regionalização,” com a criação das direcções regionais de educação, foi, à luz dos conceitos jurídicos e das ciências administrativas, um processo de desconcentração, apesar de se ter consolidado, em certos sectores da opinião pública e da Educação, a convicção de se tratar de um processo de descentralização administrativa do Ministério da Educação.

Defendemos também que a matriz deste processo na intencionalidade jurídica e política dos diplomas legais habilitantes e dos ministros que conceberam a vertente administrativa da Reforma Educativa buscava originalmente desconcentrar funções e tarefas, desburocratizando e tornando a Administração mais próxima dos cidadãos.

Afirmámos ainda que se gerou, neste processo, uma tensão entre a Administração Central e a Administração Regional, saldando-se por uma *práxis* administrativa em que os serviços regionais se constituem em “duplos” da Administração Central.

E isto porque, por um lado, estando as direcções regionais de educação sediadas no terreno não trouxeram ao Centro a perspectiva local para inverter uma lógica jurídico-normativa na formação da regra.

Por outro lado, não criaram laços de relação institucional, articulando-se com a Administração Central desconcentrada ou com a Administração Local.

Pelo contrário, implantaram-se na Região, actuando como meras extensões locais do Ministério da Educação.

Iremos mostrar, neste capítulo, que a par do processo de desconcentração ocorreu um segundo processo de descentralização política, concretizado pela mediação das Autarquias Locais.

Partiremos da hipótese que a descentralização não foi um acontecimento, ocorrido em determinado tempo político (1984 e 1989), mas é um processo político, inscrito no objectivo geral da Reforma da Administração Pública, assumido na Reforma da Administração da Educação, no quadro de um novo relacionamento entre a Administração Central e a Administração Local, tornado possível pelo regime democrático.

Consideramos também que, nesse processo, o Governo elegeu as Autarquias como parceiros privilegiados para a transferência de competências para o Poder Local, sem esperar pela criação das Regiões Administrativas, utilizando o diálogo e a negociação como instrumentos. Daí resulta um processo de co-regulação funcional e social de medidas e políticas educativas.

A nossa reflexão incidirá sobre o processo de descentralização de poderes para as Autarquias, no período compreendido entre 1984 e 1994¹, em torno do problema da participação, no quadro jurídico de relações entre a Administração Pública e os Municípios e no quadro teórico da Regulação Social (Reynaud, 1993).

Tomamos como pressuposto que a descentralização administrativa corresponde a uma Administração Pública composta por uma pluralidade de entidades que partilham entre si atribuições do poder administrativo² e consideramos como objecto de estudo o Poder Local, entendido na sua dimensão colectiva, como sistema de relações estabelecidas entre as Autarquias e o Ministério da Educação para a definição, exercício ou partilha de novas atribuições em matéria educativa.

Situaremos a abordagem no plano macro-político de um processo que assumiu a forma negocial de decisão participada entre os Municípios, representados pela Associação Nacional de Municípios (ANMP) e o Governo, representado pelo Ministério da Educação em articulação com o Ministério do Planeamento e Equipamento Social e assessorado pela Direcção Geral da Administração Pública da tutela do Ministério das Finanças.

Esta posição analítica exclui uma abordagem a partir de experiências individualmente desenvolvidas pelos municípios na sua relação com o poder central ou com a escola, para centrar o objecto de estudo na acção colectiva, mediatizada por uma organização de direito privado – a ANMP – que agrupa todos os municípios do País e, como refere Moreira, *se*

¹ Em 1984, ocorreu a primeira transferência de competências. 1994 corresponde à data limite, fixada para a investigação.

² Adoptámos o critério de escolha e a interpretação de Paulo Otero (1993) sobre a delimitação do conceito de descentralização.

Otero (1993: 97-99) identifica 5 teorias jurídicas sobre os conceitos de centralização e descentralização: a teoria da divisibilidade da competência decisória, a teoria do domínio de validade territorial das normas, a teoria orgânica de distribuição de competências, a teoria do triplo critério. Opta pela teoria da personificação, no mesmo sentido de Marcello Caetano e de Freitas do Amaral, não deixando de explicitar que Marcello Caetano guardava a expressão descentralização administrativa para os casos de entidades territoriais, utilizando a expressão devolução de poderes para as situações, denominadas de descentralização institucional. Para Freitas do Amaral, a descentralização pode ser territorial, institucional e associativa.

constitui numa espécie de sindicato municipal na defesa dos interesses do poder local perante os órgãos de poder político (Moreira, 1992:103).

No caminho heurístico da investigação, daremos prioridade à compreensão dos contextos históricos, políticos e jurídicos, à cronologia sociológica dos acontecimentos (isto é, aos factos e ao seu sentido) e à descrição do processo (áreas de actuação, agir dos actores, sistema de relações estabelecido).

Privilegiaremos, como fontes de evidência gerais e particulares, a análise documental de diplomas legais, programas de governo, tomadas públicas de posição dos actores significativos (discursos dos Ministros da Educação, intervenções públicas de quadros dirigentes da ANMP), aprofundadas e complementadas com entrevistas exploratórias e semi-directivas (E1, E2, E7, E8) a actores significantes e significativos que foram parte do processo negocial.

Começaremos por situar a questão no novo quadro jurídico constitucional e nas novas formas de relacionamento institucional, uma vez que todos estes processos derivam de uma matriz e circunstância política comum: a mudança política de um regime autoritário para um regime democrático, consagrado constitucionalmente em 1976.

Caracterizaremos o processo e as lógicas que desenvolveu na sua trajectória, a partir de uma leitura socio-histórica de factos e acontecimentos e também a partir da perspectiva dos actores políticos e sociais, envolvidos no processo.

Depois de algumas observações sobre o papel das Autarquias nas políticas educativas e formas de participação, questionaremos, à luz do quadro teórico da regulação social sobre se, a par de uma partilha contratual e das peças simbólicas de uma descentralização de competências, formalmente ocorrida em 1984, não se terá, entretanto, esboçado um modelo de participação, sedimentando um tecido relacional que aponta no sentido da emergência de uma regulação social educativa.

1. ANÁLISE ESTRATÉGICA DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO PARA O PODER LOCAL

1.1. O novo quadro jurídico-constitucional das Autarquias e as novas formas de relacionamento entre Administração Local e Central

No princípio dos anos 80, o Governo do Bloco Central elegeu a Educação como a primeira área de actuação da Administração Central a ser descentralizada e atribuiu a este facto particular significado pela importância na vida social, cultural e educativa das populações e por potenciar a procura de soluções cada vez mais ajustadas social e economicamente à realidade social portuguesa³.

Datam desta altura um conjunto de diplomas legais sobre a actuação da Administração Central e da Administração Local, em matéria de investimentos públicos e de transferência de responsabilidades nas políticas sociais educativas: organização, funcionamento e financiamento dos transportes escolares, da acção social escolar e outras atribuições no âmbito da educação pré-escolar e do ensino básico.

Embora, ainda hoje, o Estado, pela Administração Central em geral e o Ministério da Educação, neste caso particular, continuem a ter o monopólio das propostas e das orientações para as políticas globais e sectoriais, cabendo-lhe definir as diferentes políticas e o exercício das funções de planeamento, a publicação deste pacote legislativo representa um marco importante no processo de descentralização da Educação.

Foi, por assim dizer, a pedra de toque no desenvolvimento de um novo quadro de relacionamento institucional entre a Administração Central e o Poder Local sem paralelo na história da Administração Educativa⁴, dando, desta forma, início a uma nova fase de regulação das políticas educativas.

É preciso, no entanto, dizer-se que esta situação só se tornou possível, porque foram abalados os fundamentos políticos que sustentaram o poder local até 1974, com a definição de um novo quadro jurídico-constitucional, com a realização das primeiras eleições dos órgãos autárquicos, ocorridas em Dezembro de 1976, e ainda com os contributos dados pelos projectos e propostas feitas, pelos diversos partidos políticos, com base na Lei n.º1/79 (Lei

³ A este propósito se refere o preâmbulo do DL n.º 299/84.

⁴ Fernandes, António Sousa (1995a: 110) refere a este propósito que “...*embora a intervenção das autarquias locais não seja uma situação recente, em Portugal vem já da época liberal (...) o que ela tem de inovador na LBSE é a atribuição dum diferente protagonismo das autarquias locais na educação escolar. De meros contribuintes legalmente forçados do Sistema Educativo, elas passam a ser também considerados intervenientes políticos com autonomia e decisão.*”

das Finanças Locais), as quais, apesar de não terem obtido vencimento, foram levadas em conta na formulação jurídica dos diplomas de 1984, atrás aludidos.

Esta mudança profunda no estatuto político-jurídico das Autarquias está patente nas rupturas feitas com o passado em três aspectos essenciais que a seguir se destacam:

- 1.º A natureza electiva dos órgãos municipais, pondo termo à constituição de órgãos com base num processo de representatividade orgânica ascendente;⁵
- 2.º A clarificação institucional entre vários órgãos da Administração Local e entre estes e o Governo, dando por finda a confusão institucional entre os vários níveis de Administração Local durante o Estado Novo e durante a fase transitória de comissões administrativas *ad hoc*, escolhidas e nomeadas pelos novas forças políticas a seguir à revolução de Abril de 1974;
- 3.º A independência institucional, face ao governo e o reconhecimento do estatuto relevante da Câmara Municipal que obtém, por esta via, a dignidade e o peso político inerentes à forma democrática de designação dos seus órgãos.

Esta circunstância põe termo ao regime de tutela, exercida pela necessidade de obter a aprovação do Governo, para executar um vasto conjunto de deliberações e pela faculdade que assistia a este de transmitir instruções aos órgãos autárquicos, com a finalidade de uniformizar a execução das leis.

No novo quadro, os vários órgãos deliberativos e o órgão executivo municipal são eleitos por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos, residentes na Autarquia, segundo o sistema de representatividade proporcional.

Segundo Montalvo (1989), cujo pensamento e expressão temos vindo a seguir: “*Não é já possível ao governo orientar a actividade das autarquias locais, avaliar politicamente o mérito ou o demérito da respectiva gestão ou julgar a oportunidade dos respectivos actos. A intervenção do governo na Administração local circunscreve-se a uma tutela de mera legalidade e tem exclusivamente por objectivo averiguar se são cumpridas as obrigações impostas por lei.*

As autarquias são institucionalmente independentes, face ao governo, isto é, o governo viu cortada a sua ligação político-normativa com as autarquias, passando o parlamento a deter a reserva de competência legislativa para a organização da administração local e definição do respectivo quadro jurídico (Montalvo 1989:476-5).

Em nosso entender, são estas transformações que permitem, não apenas o desenvolvimento em bases novas do funcionamento entre os níveis de Administração Central

⁵ As juntas de freguesia constituíam excepção à regra, mas não tinham qualquer relevo político-administrativo.

e Local, mas também a criação de condições para a assunção pelo poder local de um novo papel político na Educação.

Esse papel exerce-se no plano da decisão política, pela via da auscultação e negociação ou, no plano da acção pela concretização de medidas políticas pela via da contratualização, assumindo as Autarquias o estatuto de parceiro privilegiado que o Governo reconhece e com quem articula e partilha responsabilidades na concretização do seu programa de acção.

A Lei de Bases do Sistema Educativo, publicada no governo seguinte (X Governo Constitucional de maioria relativa do PSD), vem reforçar este entendimento ao reconhecer um nível local de educação a par de outros níveis (central, regional e autónomo) e ao fazer várias referências ao papel das Autarquias na Administração do Sistema Educativo, remetendo para lei especial a determinação das funções de administração e de apoio educativo que hão-de caber aos municípios locais⁶.

A ausência, até hoje, da publicação desta lei não obstou, porém, ao desenvolvimento, no quadro legal instituído, de um processo de descentralização e de regulamentação de atribuições dispersas por vários diplomas e em vários domínios da Educação, assumindo a sua execução, em determinados aspectos, *um processo de regulação funcional e social*, hipótese que procuraremos ilustrar, através do estudo empírico da regulação que se passou no terreno, em determinadas situações.

A segunda hipótese, donde partimos para a realização do projecto de investigação com base empírica, é a de que a execução da lei, ainda que não completamente regulamentada, conduziu a um processo de co-regulação de medidas políticas e à emergência de uma regulação social.

1.1.1. O processo de descentralização

Analisaremos este processo de descentralização, focando os seguintes aspectos: génese e traços gerais, trajectória e lógicas.

1.1.1.1. Génese e traços gerais

A análise descritiva do processo de descentralização, a partir dos diplomas legais instituídos e das opiniões significativas dos actores, revelou que este se caracterizou por dois traços opostos onde se cruzam aspectos estáticos e dinâmicos.

⁶ Cf. Lei n.º 46/86, 14 de Outubro art. n.º 63.º n.º 2.

A leitura do processo, feita por Fernandes (1995:109), à luz da teoria da organização segundo Mintzberg, identificou várias dimensões da descentralização local:

- a) *Vertical*, caracterizada pela distribuição de poder por diferentes níveis do sistema administrativo;
- b) *Horizontal*, significando uma partilha de poder em cada nível de descentralização vertical (os órgãos colegiais de decisão são dados como exemplos desse tipo de descentralização);
- c) *Selectiva*, significando que só certos poderes estão concentrados;
- d) *Paralela*, implicando uma distribuição de poderes ao mesmo nível do sistema sem coordenação entre si.

Partilhando o ponto de vista do autor, uma leitura da descentralização autárquica, segundo a caracterização referida, revela estarmos perante o caso de uma *descentralização vertical com participação horizontal*, em alguns níveis de decisão (cite-se o exemplo do conselho consultivo da acção social escolar, o conselho consultivo dos transportes escolares); *selectiva*, visto que as transferências atribuídas apenas abrangem algumas atribuições em algumas domínios da educação pré escolar e dos ensinos básico e secundário, reservando outras para a Administração Central e Regional; e *paralela*, uma vez que a transferência de competências se faz ao mesmo nível do sistema, sem prever qualquer forma de coordenação⁷.

Isto não significa, contudo, que a descentralização se tenha feito na ausência de regras e preconizando uma Autonomia total. O princípio implícito nos diplomas legais de que da transferência de responsabilidades não pode resultar redução de benefícios ou tratamento desigual para os novos alunos abrangidos não o permite⁸.

Porém, a par destas características, identificadas por Fernandes (1995) e que designámos por *características estáticas*, visto que o autor limita o objecto de análise à leitura das disposições legais permissivas, se nos situarmos numa perspectiva de análise extensiva ao

⁷ Apesar destes conselhos consultivos para o transporte e acção social escolar, isso representou uma situação transitória. Inquirido sobre este assunto, um quadro dirigente da ANMP refere: “*Houve coordenação no princípio, na primeira fase da montagem dos serviços no município. Os municípios tinham uma necessidade tremenda dessa articulação, porque nunca tinham feito tal coisa. Era preciso perceber como é que funcionava antes. Diria que quase muito pouco tempo depois dos municípios terem assumido, a articulação desapareceu.*” (E2, Linhas:513-517).

⁸ Serve de exemplo o facto de ser vedado às Autarquias baixar o nível de satisfação de necessidades à data da transferência de competências e a obrigatoriedade de fixar para os novos alunos abrangidos condições idênticas às condições definidas para os alunos dos ensinos preparatório directo e secundário o que significa que não podem, por exemplo, praticar preços superiores no refeitório, nem compartilhar o alojamento com montantes inferiores, nem fixar regras mais gravosas nos auxílios económicos directos.

desenvolvimento do processo, quando cruzamos a sequência dos factos com os diferentes contextos políticos e jurídicos e as várias interpretações dessas disposições legais que os sucessivos governos fizeram do papel a atribuir às autarquias, apercebemo-nos da presença de outras características.

São *características dinâmicas* que se geram na sobreposição de programas, projectos e tempos políticos simultâneos e diferentes que alimentam um diálogo social e um espaço de negociação entre o Ministério da Educação e o poder local e que parecem explicar que o processo de descentralização se mantenha em aberto, não obstante terem decorrido já, mais de quinze anos, sem que se tenha concluído a transferência da primeira tranche de atribuições, inicialmente previstas (Cf. Quadro n.º 9.1 Cronologia dos processos de autonomia e descentralização).

Na verdade, vieram acrescentar-se desenvolvimentos de natureza diferente às primeiras áreas de actuação do poder local nas políticas sociais educativas⁹ e nas políticas de investimentos públicos, previstas no Programa do Governo do Bloco Central e num projecto nacional de reforma do Estado (descentralização).

Em 1989, o primeiro governo de maioria absoluta do PSD, no cumprimento da Lei de Bases do Sistema Educativo e do seu projecto de Reforma Educativa, alarga o âmbito de actuação do poder local à cooperação técnica e financeira, utilizando a contratualização como modalidade adequada para levar a cabo um conjunto de diversos programas de infra-estruturas da Educação e do Desporto.

Esta actuação que se concretiza principalmente por dois grandes programas operacionais: o programa de desenvolvimento desportivo (RIID) e o programa de desenvolvimento educativo (PRODEP), decorre da aplicação da filosofia e orientação do programa de governo, segundo a qual: “...o fortalecimento da sociedade portuguesa implica a progressiva libertação do peso asfixiante do Estado e o simultâneo incentivo do papel que os vários níveis autárquicos devem assumir no desenvolvimento integrado do país” devendo o governo “pautar a sua actuação pelo respeito e dignificação das autarquias o que se traduzirá por uma especial atenção aos seguintes aspectos: a cooperação técnica e financeira com os municípios, de carácter contratual, tendo em vista a resolução de problemas que ultrapassem a sua capacidade...” (Programa do XI Governo Constitucional, 1987:15).

Na Reforma da Administração Educacional e na lógica da desconcentração da Administração Central, tendo em vista a futura formação das Regiões Administrativas do

⁹Empregamos a expressão para referir medidas que visam o bem estar dos alunos, segundo critérios de actuação de ordem económica, mas também de natureza cívica – os direitos sociais e o direito à educação. Neste caso referimo-nos aos transportes escolares e à acção social escolar.

continente, a reestruturação da administração central do Ministério da Educação introduz, por seu lado, no processo novos actores locais – as direcções regionais de educação e, na dependência destas, os centros de área educativa.

O projecto de modernização do tecido social, associado ao desenvolvimento de recursos humanos e a integração de Portugal na Comunidade Europeia, levam à criação de escolas profissionais, em cuja concepção e promoção o Governo convoca as Autarquias a participar em parceria.

As reformas da administração e gestão das escolas dos Ensinos Básico e Secundário envolvem uma vez mais as Autarquias, alargando a participação existente aos órgãos de direcção dos estabelecimentos de ensino e áreas escolares (conselho de escola), podendo ainda referir-se, neste ponto, a representatividade e participação em órgãos de consulta nacional, como o Conselho Nacional de Educação, o Conselho Consultivo do Ensino Técnico Artístico e Profissional, entre outros.

Ora, os projectos que acabámos de enunciar correspondem a mandatos políticos diferentes (descentralização do Estado, reforma educativa, integração europeia), pertencem a vários tempos políticos (governo de coligação PS/PSD, governo de maioria relativa do PSD, governos de maioria absoluta do PSD), cruzam vários níveis de temporalidade (a intencionalidade política da regionalização do continente, a reforma dos serviços centrais, a integração europeia, a reforma da administração educacional) e as mudanças acontecem onde as temporalidades discursivas se sobrepõem e interpenetram.

É certo, que o processo se desenvolve por uma sequência de pequenos acontecimentos que se produzem cronologicamente segundo um antes e um depois, mas também é certo, que não correspondem a uma linearidade temporal, visto que os vários tempos convergem num compromisso político que satisfaz as várias temporalidades agregadas no discurso e na acção política, provocando as dinâmicas do processo¹⁰.

¹⁰ A evidência empírica desta afirmação surge numa forma sustentada no discurso do Ministro da Educação, proferido em 30 de Março de 1989 num encontro de Autarquias e Juventude, em Lisboa, que começa com a seguinte afirmação: “*Se há espírito determinado que mais inspira a política actual do Ministério da Educação, esse é o da descentralização. E, para que por um momento, os actos precedam as palavras, começarei pelo relato dos factos – evidentes já que são e depois irei ao tratamento dos conceitos que os tornaram possíveis...*” E enuncia, comentando: a criação das DRE; os protocolos e acordos de financiamento com as Autarquias; o PIPSE, comentando que se trata de um programa nacional, alicerçado numa dinâmica da participação local, o PRODEP e o programa RIID, suportados com a mobilização dos fundos estruturais da CEE, as escolas profissionais etc. Distingue-se essa agregação de tempos e temporalidades na lógica discursiva e no relato dos factos que decorrem, no entender do Ministro da Educação, da aplicação dos conceitos de descentralização.

É a actualização no discurso e na acção desses projectos, diferidos no tempo, que faz com que, sem ter avançado na linha de transferência de competências, se induza uma mudança qualitativa no sistema de relações entre a Administração Autárquica e Administração Educacional que alarga paradoxalmente o âmbito de actuação do Poder Local na participação das políticas educativas, conduzindo a um complexo entrelaçamento de diferentes modalidades de participação, por via da criação de canais institucionais que suportam a relação Autarquias/Ministério da Educação.

1.1.1.2. Evolução do processo: trajectória e lógicas

No regime jurídico da descentralização, o Governo definiu o princípio de aplicação gradual da lei, dada a complexidade do processo e a necessidade de adaptação das estruturas municipais ao exercício de novas competências.

A Lei do Orçamento, definida como instrumento adequado, para indicar anualmente as novas competências e os meios a transferir, remete para a regulamentação específica o modo e a forma de transferir cada uma.

Em termos práticos, o processo iniciou-se em 1984, com a negociação entre o governo e a ANMP sobre a transferência de responsabilidades nos transportes escolares e acção social escolar e bloqueou, seis anos depois, sem que novas transferências tenham sido feitas em resultado de uma segunda negociação, iniciada em Maio de 1989 (Cf. Quadros n.ºs 9.1 e 12.1.).

Na base do acordo da primeira negociação está a aceitação pelas partes de critérios de ordem financeira, obrigando-se o Governo a transferir para as Autarquias o montante igual àquele que consignaria aos serviços centrais do Ministério da Educação se este continuasse a assumir essa responsabilidade, competindo às Autarquias o dever de assegurar os serviços públicos, sem prejuízo dos direitos e garantias definidos pelo Ministério da Educação.

Verificou-se, porém, nos anos subsequentes à transferência de competências, a alteração dos pressupostos que estiveram na base dos cálculos então efectuados, visto que se registou um crescimento da população escolar abrangida, em resultado do alargamento da escolaridade obrigatória e de maior procura dos serviços que na opinião da ANMP, se deveu à aproximação da Administração dos administrados e a uma maior informação sobre os seus direitos, conforme nos referiu um dirigente da ANMP “... porque para os pais passou a ser mais fácil bater à porta da Câmara, presidente ou vereador e dizer: - Eu tenho direito! Quando era antigamente a delegação regional, consoante fosse onde fosse, ou então, se fosse em Lisboa, muito menos, não iam. Por um lado, não sabiam que tinham direito e por outro lado, mesmo quando sabiam não tinham acesso à Administração.

Portanto o simples facto de estar o poder local ali ao lado levou a que as próprias pessoas exigissem legitimamente mais” (E2, Linhas: 169-176).

Na opinião dos responsáveis da Educação da altura, são estas as razões invocadas: o Ministro da Educação do XI Governo Constitucional, a este propósito, referiu as dificuldades em definir os encargos orçamentais, não só os montantes, mas as condições e as regras que tornaram o processo de transferência de competências uma negociação complicada.

O segundo Ministro da Educação do XII Governo Constitucional aduzia as seguintes razões: *“No meu tempo, houve algumas abordagens, porque era um processo que já vinha detrás, como sabe, já desde 1989 ou 1990 que se vinha a trabalhar no interior do governo na definição de um pacote global para as Autarquias. Eu devo dizer que nunca concordei muito bem com o processo, porque há problemas específicos em cada um dos ministérios e acho que se poderia ter ido muito mais longe se se negociasse ministério a ministério com a Associação Nacional de Municípios. Mas enfim, a opção foi estudar todos os departamentos da Administração Pública e ver quais as transferências a fazer.*

É evidente que isto tinha um problema complicado atrás, porque ao dizer-se que se transferia isto e aquilo (uma listagem enorme de competências) as Autarquias contrapunham do outro lado sempre a factura necessária a que corresponderia a transferência de orçamentos.

Ora, como o volume era grande, levou a que isto estivesse quase sempre bloqueado. O caso dos funcionários, do pessoal auxiliar foi típico, porque depois a Administração Central também se colocava aqui numa situação que eu acho que era errada. Colocava-se numa situação de desconfiança em relação à Administração Local, dizendo assim: “Eu tenho aqui estes funcionários, então eu não posso mandá-los para as Autarquias, porque diminuo o meu orçamento:” Ora isso também não é sério de parte a parte.

Nunca conduziu a grandes resultados, porque os orçamentos existiam e eu concordo quando as autarquias diziam: “Então se já têm os orçamentos, transfiram-nos para cá”.

Para a Administração Central era óptimo, porque a partir daquele ano deixavam de ter encargos.

Portanto, em conclusão, nós continuamos a trabalhar, no interior do governo no seu todo e o Ministério da Educação deu contributos e fez sugestões de transferências a ser feitas para as Autarquias, mas o processo de facto, durante o meu período, não teve evolução praticamente nenhuma (E7, Linhas 114-137).

Na segunda negociação, destinada a definir o modo e a forma de transferir o pessoal não docente da educação pré-escolar, do ensino primário e do ciclo preparatório TV, bem como a respectiva gestão, prevista na Lei do Orçamento para 1989 (Lei n.º 114/88, de 30.12), a

equipa inter-ministerial negociadora¹¹, tendo em conta a experiência entretanto colhida, definiu, nos critérios orientadores, outros indicadores, estabelecendo designadamente *ratios* de pessoal por sala e por escola para o cálculo das necessidades previstas, em função do pessoal em exercício à data da transferência.

A lógica do envelope financeiro que dominara a discussão da primeira negociação e que ficou consagrada na metáfora da *mochila financeira*, utilizada pelo ministro Valente de Oliveira para identificar as dotações a consignar, é substituída nesta negociação por uma lógica de prospectiva provisional, resultando da aplicação desta um acréscimo assinalável de encargos para o orçamento do Estado superior à dotação prevista, se o Ministério da Educação continuasse a assegurar essa responsabilidade.

É por isso que a proposta do grupo negociador, aceite e subscrita pelos ministros da Educação e do Planeamento e Administração do Território e traduzida num projecto de decreto-lei, foi recusada pelo Ministério das Finanças que colocava fortes reservas ao aumento de encargos e o processo de transferência de competências bloqueou até hoje¹².

É significativa a forma como um dirigente da ANMP explica a situação: “*Avançou-se. Estabeleceu-se um grupo e depois, parou. Chegámos ao Ministério das Finanças e o Ministério das Finanças ao aperceber-se daquilo que eu dizia há pouco, em relação aos transportes escolares, que era: o nível necessário para assumir as competências pelos municípios não era o mesmo nível que estava no terreno, assustou-se e disse: “Não. Não podem fazer isso. E, até hoje não se fez”* (E2, Linhas:266-272).

Outras razões terão igualmente contribuído para a imobilidade do processo, designadamente a acção de contestação da Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública que se recusavam a mudar de tutela¹³ e não terá sido indiferente o facto de a ANMP, dados os antecedentes negativos da primeira negociação, ver com alguma preocupação mais este encargo, aceitando aparentemente sem grandes constrangimentos a situação criada.

Nos anos subsequentes, os decretos orçamentais¹⁴ não incluem qualquer referência à transferência de competências.

¹¹ Nomeada pelo Despacho n.º10-I/SEAM/98, de 19.5.

¹² Sobre a evolução do processo ver Quadro n.º 12.1..

¹³ Esta organização sindical tomou posição, enviando em 16 de Março de 1989, aos Secretários de Estado Ajunto do Ministro e da Reforma Educativa e ao Secretário Geral do Ministério da Educação um abaixo assinado com 1468 assinaturas.

¹⁴ Cf. Decretos-lei n.ºs 79/89, de 11/3; 105-A/90, de 23/3; 72-A/91, de 8/2; 83/93, de 18/3; 77/94, de 9/3.

Este silêncio da lei, que tanto pode ser interpretado como uma ausência de vontade do governo para prosseguir o processo, como um entendimento de que a meta negocial definida não foi atingida, corresponde, de facto, a uma suspensão daquela negociação e ao congelar de um espaço de negociação entre o Ministério da Educação e as Autarquias.

1.2. A participação do Poder Local nas políticas educativas

Mas, se por um lado isso acontecia, por outro lado simultânea e paralelamente o diálogo social de cooperação entre o Ministério da Educação e as autarquias conhece novas formas de desenvolvimento, esboçando-se um modelo de participação que assume as *formas de partilha contratual, parceria, representatividade e participação*.

1.2.1. Formas e modos: partilha contratual, representatividade e parceria

A Lei n.º77/84 (art.o 8.º) definira como competências municipais poderes para a realização de investimentos públicos em centros de educação pré-escolar, escolas dos níveis que constituem o ensino básico, residências de estudantes e centros de alojamento, transportes e equipamento para a educação de adultos e, nesta base, desenvolveu-se um conjunto de actividades de cooperação e colaboração técnica e financeira assinaláveis.

A partir de 1989, foram assinados vários acordos de colaboração, publicados em II Série do Diário da República, e contratos programas para alargamento da rede de transportes, construção de escolas e de residências de estudantes, criação de escolas profissionais e contratos programa de desenvolvimento desportivo para a construção designadamente de pavilhões gimno-desportivos, piscinas cobertas e descobertas, tanques de aprendizagem de natação, pistas de atletismo, patinódromos, balneários de apoio a campos desportivos e apetrechamento base para a prática desportiva.

Estes contratos representam, contudo, níveis diferentes de participação que se distinguem quanto às finalidades e às modalidades de participação. Os contratos programa celebrados com as escolas profissionais servem o objectivo político de aumentar a oferta da educação tecnológica, artística e profissional.

O Estado faz apelo à sociedade civil para que com ele se corresponsabilize na organização desta oferta. É uma modalidade de colaboração estruturada de participação dos actores sociais na realização de parcerias, que a par de uma colaboração económica, regista uma componente participativa de natureza política e conceptual nas opções do modelo de escola, dos perfis profissionais, dos programas e planos de estudo etc.

Nos restantes casos, a contratualização visa sobretudo uma participação económica e técnica, pelo que não podemos considerar os dados referidos como indicadores de descentralização efectiva, visto que o que está essencialmente em causa não é a realização de fins educativos em parceria, como no caso das escolas profissionais, mas o estabelecimento de relações político-administrativas entre a Administração Central e o Poder Local. No conceito, definido por Ruivo (1998: 289): *“Trata-se de uma partilha que deve ser entendida como aquilo que designaríamos “partilha contratual”. Isto é, determinadas funções serão co-atribuídas ao nível local, não enquanto responsabilidade formal de princípio, mas em termos de responsabilização e financiamento voluntários por parte desse nível, esgotando-se estes no nível contratual acordado.*

Em síntese, a colaboração entre o Poder Central e a Administração Local, no campo da Educação assumiu modalidades de participação em *parcerias de execução* no que se refere aos transportes escolares e à construção de escolas, num processo de contratualização e co-regulação de medidas políticas e aquilo a que poderíamos chamar *parcerias de participação política*, no que se refere à criação das escolas profissionais, em que as Autarquias são consideradas pelo Governo como um dos parceiros na regulação da oferta educativa do ensino tecnológico e profissional.

Mas sobre o conceito de participação, os actores políticos e os autarcas têm leituras diferentes.

1.2.2. A participação na perspectiva dos actores – a via de negociação política: entre o bloqueio e o diálogo social

Do ponto de vista do Governo, a conjugação de meios e de articulação de programas e de projectos entre este e o Poder Local satisfaz imperativos de ordem teórica e de ordem prática. No aspecto político, a participação do Poder Local é desejada como um instrumento facilitador de mudança e de cidadania.

Sob o ponto de vista prático, constitui uma aliança estratégica com vantagens comuns.

Com efeito, na teorização de Valente de Oliveira, o ministro da Administração e Planeamento do Território do Governo que mais aprofundou e trabalhou o processo de descentralização:

“A construção institucional local não constitui um adereço supletivo que possa ser deixado ao azar das circunstâncias. Ela representa a forma mais eficaz de conciliar a instabilidade de evolução económica com a necessária estabilidade de enquadramento pessoal, afectivo e social. (Valente de Oliveira, 1995:36).

Na óptica daquele governante, perspectivada no quadro das mudanças anunciadas, da sociedade do conhecimento, para responder aos novos desafios: *“é preciso que haja muitos centros de impulso – alguns públicos, mas a maioria deles privados que sejam capazes de fazer mover a máquina muito pesada da administração.*

“É preciso dar relevo às engrenagens informais ... a alteração de portarias é fácil, mas limita-se a ser formal, por isso as autarquias devem assumir um papel crescente na preparação da mudança não só da superficial que se traduz nos equipamentos e infra-estruturas, mas têm que ir à mudança profunda que tem a ver com as pessoas e os seus comportamentos” (Valente de Oliveira, 1995:37).

Na mesma linha de pensamento, sublinhando a obrigação do poder político de criar condições estruturais e institucionais para o diálogo criativo e para a intervenção activa das autarquias, o Ministro da Educação do XI Governo Constitucional dava a dimensão exacta da perspectiva pragmática ao afirmar, referindo-se à descentralização: *“... Nem doutra forma se poderia encarar um sistema que assenta em mais de 10 000 centros educativos e mobiliza um exército de 140 000 educadores e de 45 000 outros funcionários.*

É com efeito inquestionável a necessidade de cada vez maior audição e mais intensa participação das entidades do poder local nas tarefas educativas.

[a participação das autarquias] ...Tem a vantagem de ganhos comuns que representa o uso de fundos disponíveis da CE que podem ser potenciados desta forma a nível local e nacional. As autarquias têm a vantagem qualitativa da sua proximidade relativamente aos administrados e assim a competência específica e o talento do conhecimento directo que desse modo se desenvolve” (Carneiro, 1989: 3)¹⁵.

Na avaliação da ANMP, a participação praticada corresponde a uma visão redutora de participação. Na base desta representação está a constatação de que é o governo que define as políticas e de que os Municípios não dispõem de autonomia para gerir os equipamentos que ajudam a construir. A afirmação do Secretário Geral da ANMP, em entrevista exploratória *“Somos meros empreiteiros do Ministério da Educação”* (E1:1), reflecte bem essa ideia, que é recorrentemente confirmada no discurso de autarcas.

Vejam-se as declarações nas Actas do Seminário, promovido pelo CNE, sobre o Poder Local, e também as afirmações de Fernandes (1995, 55-57): *“O município continua a ser considerado um mero participante dos custos da educação, sem qualquer direito, mesmo limitado, de interferir na sua administração” [...] Na perspectiva das normas vigentes, as*

¹⁵ Discurso de 30 de Março de 1989 – A reforma do sistema educativo e a descentralização – Encontro de Autarquias e Juventude (policopiado).

autarquias continuam a ser quase exclusivamente vistas como responsáveis financeiros de edifícios, equipamentos, transportes, apoio socio-educativo, sem poderes sequer de gestão dos edifícios de que são proprietários”.

No entanto, os autarcas reconhecem o sentido da mudança e têm, sobre o processo, a opinião de que *“Não foi um processo sempre a avançar para a descentralização, teve altos e baixos, avanços e recuos, conflitos e acordos, mas representou uma aprendizagem importante que serviu de experiência para negociações noutros domínios da Administração Pública (E2, 100-177).*

A análise revela que o processo permitiu ainda a formação de uma vontade colectiva e de um pensamento reivindicativo comum que assenta na defesa de certos princípios e regras¹⁶.

Paralelamente a estes aspectos positivos, os actores locais identificam como efeito perverso do processo, aquilo a que chamam com aspas ou sem aspas *a chantagem institucional do governo*, ocorrida nos governos de maioria absoluta e que consistiu nos constrangimentos ou imposições indirectamente impostos pelo Governo às Autarquias, no sentido de assegurar a efectivação de certos requisitos (o terreno, a comparticipação financeira da obra, os acesso, os arranjos exteriores etc.) sob pena da construção ser feita noutro concelho que garantisse essas condições (Como nos referiu em entrevista um Dirigente da ANMP (E2, Linhas: 231-254).

Mas, se estas opiniões significativas dos actores locais vêm corroborar e confirmar as conclusões de análises, feitas noutros domínios, sobre esta questão (Ruivo, 1998: 289), revelando entre outros aspectos que a partilha contratual assumiu, no fundo, a forma de um pacto leonino, na medida em que a vontade do governo tende a prevalecer sobre a vontade das Autarquias.

No caso da Educação, essa partilha contratual ganha um significado e uma dimensão diferentes, porque é relativizada num conjunto de outras formas de actuação que sedimentam um tecido relacional mais relevante em termos de participação do que a negociação das transferências, ocorridas em 1984.

É que a negociação de competências correspondeu a nosso ver, a uma transferência de responsabilidades, a uma desafecção de atribuições num dado momento (1984) e, passada a fase de transição e adaptação, não deu lugar ao desenvolvimento ou aprofundamento de

¹⁶As regras foram-nos enunciadas desta forma :

1.^a Transferir só se corresponder à prestação de melhor serviço às populações;

2.^a A transferência só faz sentido se corresponder a uma unidade homogénea do sistema. Não queremos competências cruzadas.

3.^a Os meios financeiros têm que ser assegurados (E2, Linha 306).

relações entre o Ministério da Educação e as autarquias, constituindo-se como peças simbólicas do processo e como referência nas negociações futuras.

Serão estas modalidades – parceria, representatividade, participação e partilha contratual – suficientes para definir um modelo de participação e de regulação? Como se esboça e caracteriza essa participação?

São estas as interrogações que orientam a leitura interpretativa que seguidamente faremos à luz das teorias da regulação social.

2. LEITURA CRÍTICA À LUZ DAS TEORIAS DE REGULAÇÃO SOCIAL

2.1. Esboço de um modelo de participação local nas políticas educativas

O relacionamento institucional entre o ME e as Autarquias esboça a configuração de dois tipos de participação local que se distinguem pela origem e pela natureza.

A participação com origem no centro, formalmente instituída, concretiza-se em dois planos:

- a) A nível macro, sob a forma de audição, representação ou participação na definição das políticas de âmbito nacional, mediatizada pela ANMP;
- b) A nível micro e meso, exercida pela representação e participação formal e individual dos Municípios nos órgãos de direcção dos estabelecimentos de ensino, na colaboração com as direcções regionais e centros de área educativa, sempre que há lugar à emissão de pareceres sobre o reordenamento da rede escolar ou se formalizam propostas de designação de estabelecimentos de ensino, ou se acordam formas de gestão dos equipamentos desportivos.

A participação informal, com origem na periferia, à margem do processo de participação e colaboração legalmente instituído, resulta da apropriação local de competências pelas Autarquias, contrariando mesmo orientações de sentido diferente da ANMP em que as Autarquias assumem, individualmente com as escolas ou directamente com serviços do ME, responsabilidades não previstas em lei.

Este comportamento pode resultar da pressão da comunidade para resolver problemas a que o Ministério da Educação não dá resposta ou, pela mesma razão, mas em resultado de um bom entendimento entre a escola e a câmara, comungando o objectivo de prestação de serviço público.

Cabe nesta situação, e a título meramente exemplificativo, a colocação de pessoal não docente em jardins de infância, ditos autárquicos, ou mesmo em escolas do ensino básico; os

subsídios para viagens de estudo; o apoio de monitores de educação física, vinculados ao Município para desenvolver actividades desportivas, realizadas com os alunos em espaços escolares; e outros apoios.

No contexto descrito, parece ter-se esboçado um modelo de participação com origem no centro, isto é, na iniciativa do Governo. E, embora de forma casuística e incipiente surge um outro modelo de iniciativa local, em que as escolas e os Municípios individual e espontaneamente estabelecem formas de participação efectiva para resolver problemas. Esta forma de participação é vista pelo Governo e pela ANMP como uma irracionalidade do sistema, na medida em que surge à margem da lei e das orientações da ANMP.

Acontece, porém, que esta prática cria situações “de facto”, que funcionam como uma bola de neve, tornando necessária uma regularização das situações, isto é, obrigando o governo a encontrar uma formulação legal para as práticas marginais instituídas o que representa *um processo de formação social da regra, a posteriori*, isto é uma regulação feita num processo de regulação por retroacção (feedbackward).

2.2. A emergência de regulação social – a racionalidade das regras

À origem legal-racional da regra, ditada de cima para baixo, opõe-se uma racionalidade com base numa prática social que se impõe de baixo para cima.

À luz da regulação social, definida por Reynaud, este comportamento do sistema de relações corresponde a um dos postulados fundamentais da regulação social¹⁷ – a racionalidade das regras.

Poder-se-á argumentar que se trata de uma excepção com pouco significado, visto que, nas formas institucionalizadas de participação, a prática tem revelado que os pareceres se transformam em mera pró-forma, que as escolas profissionais têm dificuldades de sobrevivência, que a representatividade nos órgãos nacionais se dilui e é inconsequente nos aspectos práticos sentidos, ao nível do terreno, e que a participação autárquica nos órgãos de escola é abafada pelo carácter corporativo da participação dos professores, conforme testemunham relatórios técnicos e de investigação e as leituras que actores significativos fazem a este respeito (Cf. as entrevistas de dirigentes da ANMP, E1 e E2).

¹⁷ Sobre a regulação social ver também Ramos, C. Castro (1998) - *A Decisão política: dos modelos clássicos à regulação social*; e Ramos, C. Castro e Ambrósio, T. (1999) *Tendências e tensões na construção das políticas de administração educativa e a emergência de regulação social*.

Poder-se-á mesmo afirmar que as transferências de competências foram soluções avulsas, porque não se fundavam numa sistemática criada e edificada por um estado moderno (Vieira de Carvalho, 1995:76).

Porém, a questão que se coloca na abordagem que fazemos do processo relacional não é a da avaliação da participação.

O que esta descrição pretende é, justamente, introduzir a problemática da regulação, isto é, reflectir sobre se, para além deste aspecto de participação e regulação alicerçada e organizada em função do funcionamento do sistema, não estaremos igualmente em presença da emergência de um processo de regulação social, abandonando a racionalidade e a instrumentalidade burocráticas. Vejamos como:

2.3. A alteração do sistema de relações e a regulação social educativa

É que nesta questão da descentralização de competências não é só a redefinição de campos de actuação entre a administração central e a administração local que está em jogo.

É também a transformação de um *sistema de relações institucionais que dantes se faziam pela via dos autores* (leis, ordens/instruções, autoridade) e que, no novo quadro, se passam a fazer pela via dos actores em diálogo e negociação.

Poder-se-á suscitar a questão de, no caso concreto, a negociação corresponder apenas a um determinado período, sendo portanto insuficiente para classificar o sentido da mudança e por consequência, não constituir fundamento bastante para admitirmos um processo de regulação social.

No entanto, a negociação é apenas um instrumento do processo e a sua ausência não exclui a continuidade de um diálogo social (que aconteceu de facto no processo de transferência de competências e na criação de escolas profissionais) além de que tal interpretação corresponderia a uma leitura estreita do processo e restritiva do conceito.

À luz da teorização global de Jean-Daniel Reynaud, a regulação social visa manter uma ordem, não pela imposição de princípios e de dados definidos *a priori*, mas pela descoberta de uma solução concertada que se faz utilizando como instrumento a negociação. O que Reynaud vem precisamente trazer de novo é *a importância dada à negociação política para resolver os diferendos, não pelo recurso à interpretação jurídica de normas contratuais, mas por uma negociação política*

Para este autor “*les règles d’un système social n’étaient rien d’autre que les instruments d’une action collective, les obligations qui les rendent possibles, il s’ensuivrait que l’ensemble de ces règles est élaboré par le système lui-même, de façon endogène* (Reynaud, 1998:181).

Ora, no processo em análise, os diferendos não são suscitados em torno da interpretação jurídica das normas, nem sequer em torno da natureza das competências a transferir, mas das condições de transferência. Leiam-se as declarações de um dirigente da ANMP entrevistado: *“ Aquilo que tem sido caracterizado como uma certa arrogância do poder central para com o poder local e a prática destas coisas que exemplifiquei atrás entupiu este processo. Os municípios disseram: - Novas competências?!”*

Então, não queremos. Vamos definir as regras do jogo. Queremos as coisas claras. E isto levou a que a Associação em relação ao processo de transferência de competências passasse a colocar quatro ou cinco condições gerais ...” (E2, Linhas: 301-308).

Acresce referir que a ausência de acordo e de negociação não é questionada como abandono do princípio negocial.

Não é o princípio da negociação que está em causa. Não se alterou a ordem instituída que privilegia o diálogo e a negociação para a formação da regra, ou seja, o princípio da negociação não é posto em causa nem pelo Governo nem pelas Autarquias, atribuindo estas a sua ausência a razões de ordem política e à falta de apetência para a negociação de governos de maioria absoluta, como se deduz desta afirmação: *“Independente do partido do governo, ou da câmara, o que temos constatado, é que é mais fácil negociar com os governos de maioria relativa... (E2, Linhas:110-124) [...] E foi isto que no período 90-95, foi inequivocamente impossível conseguir, porque o poder de então não estava disponível para este tipo de pactos. (E2, Linhas: 341-343).*

O Governo atribuía este procedimento a razões de opção política, como se infere das afirmações do segundo Ministro da Educação do XII Governo: *No meu tempo houve algumas abordagens, porque era um processo que já vinha detrás, como sabe, já desde 1989 ou 1990 que se vinha a trabalhar no interior do governo na definição de um pacote global para as Autarquias. A opção foi estudar todos os departamentos da Administração Pública e ver quais as transferências a fazer (E7, Linhas: 114-122).*

Não estando em causa o instrumento, interessa então verificar se *a nova ordem assenta na autonomia dos actores e qual a natureza da racionalidade das regras*, dois postulados fundamentais na teorização de Reynaud que enfatiza a sua importância na afirmação: *É preciso inventar a ordem, impô-la, fazê-la aceitar (Reynaud 1993).*

2.4. A autonomia dos actores, a negociação e a regra

Numa leitura deste processo de descentralização de competências, à luz dos princípios invocados, o primeiro aspecto a referir é que os actores são-no, se se constituírem, no processo, em parceiros negociais – o Governo, representado pelo Ministério da Educação e as Autarquias, representadas pela ANMP.

Ambos são portadores de uma legitimidade democrática e têm um carácter de construído social, ou seja, os actores constituíram-se no processo negocial e no desenvolvimento do projecto de descentralização.

No caso do Governo, esse aspecto está presente na constituição de uma equipa interministerial com o objectivo de definir critérios orientadores, realizar as negociações necessárias com a ANMP e elaborar um projecto de diploma legal¹⁸ e, no que se refere às Autarquias, revela-se na formação da ANMP como actor social colectivo, decorrente da necessidade sentida pelas Autarquias Locais de formalizar um interlocutor para negociar com o Governo e com a Assembleia da República.

Disso nos dão conta os seguintes depoimentos de um alto dirigente da ANMP “ ... e foi da generalização de todas estas experiências que começámos a fazer, entre 80 e 85, que surgiu também a vontade de criação desta casa [...]. A generalização de experiências que se vinha fazendo informalmente começou a ser formalmente feita com insuficiências, com erros, mas passou a haver um interlocutor organizado e simultaneamente começou a conseguir-se negociar com o Governo e com a Assembleia da República” (E2, Linhas: 87-96).

A ANMP constituiu-se, assim, em *comunidade pertinente de acção colectiva*¹⁹, associada a um projecto de construção e de consolidação do Poder Local, para dar resposta a um desafio e dar coerência a actuações dispersas e fragmentadas das diferentes Autarquias, incapazes, por si sós, de prosseguir uma estratégia comum de consolidação da autonomia administrativa política e financeira.

Constitui evidência empírica da autonomia dos actores, a capacidade por eles revelada de conceber e de conduzir uma estratégia de actuação, quer na constituição de uma associação que representa os seus interesses, quer nos comportamentos estratégicos que esta adopta no processo, tomando decisões sobre compromissos aceitáveis (caso da primeira negociação), quer sobre a negociação e sua duração, quer sobre a formulação de reivindicações e a exigência de uma clarificação pela negociação.

¹⁸ Vide Despacho 10-I/SEM/89, de 19 de Maio.

A autonomia dos actores locais revela-se ainda na capacidade de organizar formas de gestão no desempenho das novas competências assumidas, passada a fase de aprendizagem e transição. Assinale-se, para concretizar esta ideia, o exemplo da organização dos transportes escolares de molde a servir os interesses dos alunos, mas também outras populações não escolares.

Os actores não se limitam a escolher a melhor eventualidade. Inventam soluções. Não se limitam a escolher o melhor passo, a jogar a melhor estratégia no jogo social. Mantêm ou transformam as regras do jogo (Reynaud, 1995:19).

Ao aperceber-se da ambiguidade das situações, criadas pelas regras e das dificuldades, geradas por uma transferência de competências *paralela e selectiva*, as Autarquias formulam, como nova regra de negociação e como condição desta, que o objecto de negociação se constitua uma “unidade homogénea” do sistema, não aceitando aquilo a que chamam “competências cruzadas”, ou seja, partilhadas com a Administração Central ou Regional.

A este propósito, um dirigente da Associação de Municípios reafirmou-nos que a transferência de competências teria de ser global (E2, Linhas 309-319).

Por outro lado, *falar de regulação significa colocar a ênfase nas regras*. Elas estão no centro do processo. São o facto social por excelência. (Reynaud 1993).

Não se trata de regras conhecidas, dadas *a priori*, para condicionar e orientar o comportamento dos actores, mas daquelas se constróem no próprio jogo de interesses pelo Ministério da Educação e pelas Autarquias.

Neste sentido, a sua legitimidade não decorre de uma legitimidade legal-racional. As regras não são o resultado de uma decisão unilateral do Governo, *são um produto da negociação, construída a partir de tentativas, feitas pelos actores para dar uma saída geral às orientações dos valores que guiam a decisão*. Obedecem a uma racionalidade orientada no sentido da prestação de um melhor serviço público e da interpretação individual e/ou concertada que as partes fazem da sua capacidade para prestar esse serviço.

Na formação da regra as questões que se colocam não são de natureza jurídica.

Assumem-se como uma negociação política sobre a melhor forma de assumir, perante a *comunidade pertinente*, a prestação deste serviço²⁰.

¹⁹ Conceito definido por Reynaud (1993:83) como um grupo capaz de acção colectiva, na medida em que aceita e institui uma regulação.

²⁰ Recorde-se que a partir do fracasso da segunda negociação, a ANMP formula como regra do jogo que só assume novas competências se for para melhor servir as populações.

Que concluir?

Em face do que precede, julgamos poder dizer, ainda que de forma necessariamente incompleta e não aprofundada e não obstante a natureza embrionária do processo empiricamente circunscrito a um espaço de tempo reduzido (dez anos) e a um estudo de caso, que o significado mais interessante destas primeiras análises se deve principalmente à constatação de que o modelo relacional, instituído entre o ME e as Autarquias parece já não corresponder a um processo de regulação burocrática, teoricamente situado na sociologia da Burocracia (Weber, 1967; na corrente do funcionalismo relativizado ou moderado²¹ de Merton (1965) ou na sociologia americana das organizações de Gouldner (1965) e de Selznik, 1949).

A tutela e a dependência, que no regime anterior fora a regra, no regime democrático, deram lugar a uma parceria nas relações institucionais.

A relação e vinculação hierárquica, a racionalidade legal na formação da regra, a instrumentalidade normativa de sentido descendente estão ausentes do processo.

Pelo contrário, a abordagem apoiada no quadro de referência teórica da regulação social (Reynaud, 1993; Crozier e Friedberg, 1977) revela que a autonomia dos actores, a admissão do princípio da diversidade na origem das regras e a sua natureza de construção social, a importância do diálogo e da negociação privilegiados na relação, emergem, em contraste flagrante com a dependência hierárquica e funcional, com a origem jurídica da regra e com as instruções prescritivas de suporte escrito, o que nos leva a pensar na possibilidade emergente de *uma regulação social* nas políticas de Administração da Educação.

Podemos ainda concluir como efeito positivo para a democratização da Administração que o processo contribuiu para *acordar, para a participação, actores adormecidos* que, nos anos 70, apenas se limitavam a sugerir ao Governo a localização das escolas ou a pedir a sua construção e que, em finais dos anos 90, são parte do processo de planeamento e construção da rede escolar e que são capazes de impor regras e condições de participação e apreciar o modelo, sugerindo outras soluções²².

²¹ Na terminologia de Bernoux (1989:375).

²² A propósito da participação política das Autarquias e da eficácia de órgãos como o CNE que a ANMP chegou a propor ao Governo a criação de um órgão “ *que não existe na Administração Portuguesa, que se poderia chamar Conselho Nacional do Poder Local, em que teriam assento a ANMP e os Ministérios e representantes dos Ministérios que têm alguma coisa a ver com o poder local e em que o tipo de coisas que temos estado a falar, ao fim e ao cabo, pudessem ser discutidas já, com uma maior ligação ao terreno [...] um organismo com este ou com outro nome qualquer[...] funcionando entre outras coisas como um aglutinador do acompanhamento destes processo que têm a ver com a transferência de competências*” (E2, Linhas: 492-514).

É preciso ainda ressaltar que este processo se revelou incompleto na medida em que a criação das Regiões Administrativas, para as quais havia a intencionalidade política de passar competências mais amplas, como refere o Ministro do XI Governo Constitucional: *“Tenho pena que não se tenha ido mais longe na devolução das escolas às comunidades, no sentido comunitário, na comunitarização do Ensino Básico e Secundário. Na minha ideia todo o Básico até ao 9.º Ano ficava nos municípios, todo o Secundário ficava nas Regiões Administrativas. No fundo era essa a ideia que eu tinha de delimitação de níveis educativos...”* (E8, Linhas: 573-577).

Por último, e embora já fora do âmbito temporal desta investigação, é interessante notar que, tendo-se registado, em 1995 uma mudança de governo e de orientação política com um governo de maioria do partido Socialista, reaberto o processo e retomadas as negociações sobre as transferências de competências, o processo volta a bloquear não já por razões de ordem económica, mas por questões do estatuto dos docentes.

Esta é uma questão interessante que porventura mereceria uma outra linha de investigação, se tivermos em linha de conta que as tentativas de descentralização da gestão de pessoal docente para as Autarquias também foram tentadas sem sucesso na primeira República e que as organizações sindicais de professores invocam hoje, tal como nos anos 20, os mesmos argumentos contra a descentralização.

3. COMPARAÇÃO ENTRE OS PROCESSOS DE AUTONOMIA E DE DESCENTRALIZAÇÃO

Se, no plano teórico e conceptual, se afigurou necessário estabelecer a comparação entre os conceitos de Autonomia e Descentralização, na abordagem das Ciências Jurídicas e da Administração para clarificar os conceitos e parâmetros de decisão e apreender as lógicas da intencionalidade política, no plano da evidência empírica e da epistemologia metodológica, a comparação entre processos parece igualmente justificar-se, não só como forma de apreender as lógicas de acção política (dos actores e das comunidades pertinentes), mas também e, em consequência, validar internamente leituras anteriores.

Embora se trate de processos inscritos nos contextos gerais da mesma realidade política nacional, portadores da mesma intencionalidade, instituídos com a mesma função em vectores estratégicos da mudança do modelo de regulação, as Autonomias Regionais e a Descentralização Administrativa no Continente divergem no âmbito do contexto da sua aplicação pela natureza e contextos específicos em que se desenvolvem, por influência de factores e determinantes político-sociais, por ocorrerem em tempos políticos e em espaços geográficos distintos.

Deste modo, a comparação que procuramos estabelecer é feita para identificar semelhanças, diferenças, ou relações, tomando como termos de comparação não os traços substantivos que definem os conceitos, mas aspectos de ordem formal e metodológica que caracterizam os processos de negociação na transferência de competências.

O estabelecimento de uma matriz cronológica e espacial dos acontecimentos significativos constante no Quadro n.º 9.1, permite, pela justaposição de desenvolvimentos históricos, apreender a trajectória dos processos e contextualizar comportamentos significativos dos actores, dinâmicas geradas ou constrangimentos que, em última análise, podem indiciar os efeitos ou as consequências que estes factores tiveram na concretização do modelo de regulação.

Servindo-nos do quadro geral, construído a partir da análise documental e da análise de conteúdo das entrevistas, concluímos da sua leitura que quer o processo de descentralização para as Autarquias, quer os processos de Autonomia se fazem por saltos qualitativos com avanços e recuos.

O arranque decisivo destes processo é coincidente: dá-se em 1979, no IV Governo Constitucional, com a publicação de dois diplomas legais (um decreto-lei da responsabilidade do Governo e uma lei que resulta da proposta do Governo).

3.1 Percursos e método

A partir daí os processos separam-se, desenvolvendo percursos diferentes.

O desenvolvimento do processo das Autonomias Regionais ganha uma dinâmica de conquista e consolida, na esfera jurídica e na prática, um estatuto de Autonomia dificilmente reversível, ao passo que o processo da regionalização do Continente não conhece desenvolvimentos significativos, depois de ter arrancado como experiência sectorial e pioneira na Educação, em 1984, limitada, como vimos, a transferir para as autarquias algumas competências.

A este respeito, convém notar que se a experiência, por um lado, se revelou bem sucedida, por outro lado, as dificuldades e a aprendizagem feita pelas partes (Governo e Autarquias) condicionaram de certa forma o desenvolvimento posterior do processo, que veio a saldar-se num fracasso na medida em que não foi capaz de ultrapassar os impasses criados.

Os principais desenvolvimentos dão-se em conjunturas políticas fortes: governos de coligação ou de maioria absoluta, se bem que nestes, nem sempre as negociações são conseguidas.

Razões várias terão condicionado essas trajectórias entre as quais:

- a) *Razões históricas* que se prendem com as raízes dos movimentos autonómicos do passado remoto que, no passado recente (1974-75), se reacendem com tendências separatistas; ao

passo que a regionalização do Continente constitui um processo de inovação do Estado, sem passado reivindicativo. Surge de um diálogo no interior do Estado, que não é pacífico, exigindo a aprovação de leis por maioria qualificada de dois terços;

- b) *Razões geográficas* que dizem respeito à definição dos limites territoriais, que nas Regiões são indiscutíveis e no Continente se questionam e se contornam na ambiguidade política da sua formulação jurídica, admitindo várias soluções, conhecendo avanços e recuos, em contextos políticos mutantes;
- c) *Razões de natureza sociológica* e de formação de comunidades com projecto que, nas Regiões Autónomas, se tornam uma realidade incontornável conduzida por líderes carismáticos regionais, num clima político de confiança, entre a Administração e os administrados, gerada por maiorias políticas, o que não se verifica no Continente;
- d) *Razões de organização administrativa do Estado*, visto que as Regiões beneficiavam já de estatuto especial de distritos autónomos, relativamente aos outros distritos do Continente.

A leitura das colunas 1 e 2 do Quadro n.º 9.1 mostra que a estabilidade política das Regiões é a regra geral e que esta se deve ao cumprimento integral dos mandatos pelos governos e à permanência do mesmo líder à frente do Governo Regional, admitindo uma única excepção em cada uma das Regiões: na Madeira, no primeiro mandato; nos Açores, no último. Em ambos os casos, o mandato é cumprido por dois governos. Mesmo assim a mudança regista-se apenas ao nível do Presidente do Governo, mantendo-se a continuidade da responsabilidade política do partido que o suporta politicamente.

Diferente é a situação no quadro político nacional com um clima de instabilidade política, gerada pela mudança de responsabilidades partidárias e de fórmulas de governo (desde minorias, a governos de iniciativa presidencial e coligações de direita e ao centro), apenas se invertendo esta tendência a partir do XI Governo de maioria absoluta.

Estas diferenças contextuais não impedem, porém, que se registem semelhanças significativas na metodologia seguida na concretização dos dois processos de forma tão congruente que parece encontrar-se uma continuidade na lógica de acção do Governo e uma racionalidade comum aos poderes regionais e locais.

A metodologia seguida para a transferência de competências consistiu, em ambos os casos, na discussão e negociação de questões e matérias a transferir ter sido feita em grupos de trabalho mistos, entre representantes do Governo Central e do Governo Regional e/ou do Governo Central e das Autarquias Locais, representadas pela ANMP.

Os actores são unânimes na avaliação positiva que fazem do método utilizado no processo e em sublinhar que o diálogo político ao mais alto nível, conduzindo a entendimentos, nunca

esteve em causa, mesmo nos momentos mais críticos, e que depois na prática, isto é, na ambiguidade da formulação jurídica ou na operacionalização por altos funcionários do Ministério (directores gerais) esbarrava com dificuldades intransponíveis, gerando situações de conflitualidade latente.

A complexidade é ainda outra característica comum, como são as razões que geraram os conflitos e que estão associadas a questões financeiras ou a leituras diferentes na interpretação de atribuições.

Isto passa-se nas Regiões e nas Autarquias. Sirvam de exemplo as posições tomadas pelas Regiões nas votações dos Orçamentos de Estado, ou as razões dos bloqueios nas negociações com as Autarquias, as interpretações do conceito de Autonomia ou a interpretação dos critérios definidos para a transferência de pessoal não docente nas Autarquias.

No conflito de interesses, a lógica de actuação do governo segue uma racionalidade administrativista e economicista, no sentido em que avalia as novas situações à luz dos velhos critérios que orientam a Administração Pública (eficiência e racionalidade) e não procura reinventar soluções nas situações de impasse.

Recorde-se a forma como a negociação é equacionada. O Governo mostra-se intransigente e, se tem a maioria, deixa cair as questões.

A lógica dos actores locais e regionais segue uma óptica de governação, centrada nos interesses regionais ou locais, no sentido de reorganizar os serviços e de garantir que o serviço público seja prestado de forma significativamente diferente e mais eficiente.

Os actores locais procuram fazer valer o direito e a capacidade de gerir as novas responsabilidades, impondo na negociação que as transferências de competências se façam sem constrangimentos.

Concluimos da análise que executado o processo de transferência de competências, em ambos os casos não se verifica o estabelecimento de relações entre administrações sobre as matérias transferidas.

Cada um assume as suas responsabilidades e, no exercício delas, estabelece uma relação muito próxima com as comunidades pertinentes, gerando dinâmicas locais, a partir do novo centro de poder em interacção com as comunidades pertinentes.

3.2. A descentralização política: uma teia urdida a partir do centro

Ao longo do caminho heurístico de investigação duas questões centrais estiveram presentes saber:

- 1- Se os processos de descentralização determinaram um modelo de participação social na definição ou na construção das políticas;
- 2- E se operaram a mudança de racionalidades do modelo burocrático, centralizado de regulação do sistema de Administração, introduzindo a formação social da regra.

Não foi fácil penetrar na complexidade de uma administração com passado longo de anos e anos de condenação do modelo burocrático e que, nos últimos vinte anos, constrói, no discurso jurídico e na intencionalidade política dos diplomas e medidas, uma narrativa identitária de descentralização, quando a prática, a experiência e o senso comum parecem contradizer essa ideia.

É que, apesar de no plano jurídico normativo terem sido criadas condições para a concretização do novo conceito de governabilidade, não é claro que essas sejam condição necessária e suficiente para responder às necessidades, nascidas dos interesses circunscritos ao local, envolvendo no seu funcionamento um processo de participação social.

A esta dificuldade vem juntar-se, por outro lado, a constatação de que hoje se tornou prática corrente analisar o discurso jurídico normativo e a representação dos actores ou dos utentes do sistema, não curando de aspectos de funcionamento da Administração Central.

A realidade corre o risco de se ver substituída pelos discursos que emergem do fenómeno em si e pela imagem que os actores pretendem veicular, se não tivermos em conta também uma perspectiva do interior do sistema.

Procuramos suprir estas dificuldades ao fazer várias leituras e registos.

A sobreposição das leituras histórico-administrativa, crítica da inovação e mudança, da intencionalidade política dos actores significantes e da representação dos actores significativos pôs em evidência dados e elementos que nos levam a pensar que a Regulação e a Administração se constituíram numa *teia* urdida a partir do centro por vários actores políticos (principais e secundários), em diferentes planos temporais e em três grandes espaços geográficos.

O tempo cronológico foi sedimentando, no discurso, conceitos e familiarizando princípios; o tempo dos acontecimentos venceu inércias e provocou rupturas, fazendo emergir regulações autónomas.

A coerência programática e a coerência lógica do modelo e dos diplomas inscrevem-se numa lógica de descentralização, mas a acção política inscreve, por sua vez, uma lógica de sentido contrário o que nos permite dizer que, paralelamente ao movimento de descentralização, corre um outro movimento de recentralização com origem na Administração, que, em nome da segurança jurídica, por inércia e pela própria incapacidade de se auto-reformar, (visto que foi criada e treinada durante pelo menos dois séculos para executar e não consegue reconverter-se para pensar) pela via da regulamentação, inclui cláusulas de reserva ou mecanismos de recentralização.

Conclusão

Utilizamos por isso na investigação, diferentes leituras em dois registos: um registo do modelo jurídico-normativo (estruturas, quadros legais e intencionalidades políticas) e outro, do funcionamento interno da máquina e da análise dos resultados dos processo de descentralização política, concluídos nas Regiões Autónomas e de descentralização administrativa no Continente.

Havia assim que distinguir entre desconcentração/descentralização, que identificar os processos de autonomia e o seu sentido; e conhecer o funcionamento e as relações estabelecidas

Mas a questão central assenta no pressuposto de que o novo conceito de participação era um conceito estruturante e federador exercido por excelência no CNE, exigindo, por isso, a análise desta instância.

Aqui chegados é altura de sistematizar *algumas linhas do modelo que sobressaem na teia de relações e de poderes que atravessam o processo.*

Trata-se, então, de um modelo de intencionalidade descentralizadora, apontando para uma governação que dirige, influencia e orienta e que, sempre que possível, não executa. Para isso catalisa vontades e recursos do sector social e privado para conseguir os seus objectivos, como se deduz da acção do Ministro da Educação do XI Governo Constitucional.

Esta tendência que domina os primeiros dois ou três anos de reforma, ganha novos contornos com a introdução da orientação dominante de racionalidade gestionária e de competitividade da Administração, neste sentido de procurar fazer mais com menos meios

Os contextos, as circunstâncias políticas nacionais e regionais, a forma constitucionalmente definida para as relações entre o Estado e as Regiões (Ministro da República), o protagonismo dos actores políticos regionais, o facto de a Autonomia se ter consolidado rapidamente, antes da Reforma (quando esta ocorre já se tinham passado mais de dez anos de autonomia), fazem com que, governo após governo, a capacidade de regulação autónoma se vá confirmando, nestas Regiões, pela afirmação das especificidades regionais, construindo uma distância que fractura o sistema nacional, no que se refere à condução das políticas, embora essa possibilidade estivesse latente.

A participação política fazia-se por essa via e, mais tarde, em 1988, pela representatividade no CNE de conselheiros regionais, indigitados pela Assembleia Regional.

Contudo, o sistema poderia ter evoluído para um modelo de vasos comunicantes, dando lugar a que o todo nacional beneficiasse das experiências regionais e, de modo inverso, as

Regiões aprendessem também com experiências e inovações em curso nas regiões sob a tutela administrativa das DRE, se tivesse sido accionado, pelo Ministério da Educação, o mecanismo de coordenação, legalmente previsto.

Mas, o que se passou foi a passagem total de responsabilidades sem que se tivessem constituído deveres ou obrigações mutuamente aceites.

As lideranças regionais fortes e a forma como estrategicamente exerceram os seus poderes, coexistindo com Governos nacionais fracos que precisavam do voto para a aprovação do orçamento de Estado, fizeram com que os acontecimentos ocorressem à semelhança do que se passa numa família que põe um filho a estudar e lhe dá as mesadas, sem se preocupar ou exigir que este lhe dê conta dos resultados dos seus estudos.

Outras razões mais fundas poderiam ser ainda aprofundadas. O Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos da Região Autónoma dos Açores, de certo modo, levantou-as. Trata-se da questão do entendimento sobre leis gerais da República e da questão de saber, se num Estado com Regiões Autónomas, estas não poderão, no seu Parlamento, definir políticas próprias regionais.

São questões do foro jurídico que não cabe aprofundar na economia desta investigação.

Extraímos, como conclusão que, por esta via, não houve participação das Regiões nas políticas educativas nacionais, aliás confirmada por todos os actores o que não exclui a possibilidade dessa participação se ter feito numa instância nacional de participação - o CNE.

Mas dito isto e, antes de analisarmos o que se passou no CNE, como forum de reflexão e regulação extra-escolar, algo terá que ser acrescentado relativamente ao processo de descentralização para as Autarquias Locais.

Ao contrário dos processos de Autonomia Regional, o processo de descentralização que, na intencionalidade política e no modelo jurídico, poderia ser feito para três níveis: Regiões, Autarquias e Freguesias, centrou-se apenas nas Autarquias Locais (agora reabilitadas no seu estatuto autónomo como referimos) e subsidiariamente para as Freguesias.

Contudo, não se tendo concretizado a criação de Regiões Administrativas, o processo resultou por esse facto, necessariamente prejudicado, apesar da criação de direcções regionais nos limites geográficos definidos para as CCR.

Por outro lado, este processo, sendo um processo de aprendizagem social, como ficou claro na descrição feita quer pelos actores governamentais, quer pelas autarquias, estabeleceu uma nova relação entre a Administração Central e Local uma relação, distante da relação de dependência anterior ao 25 de Abril - uma relação política de poderes

relacionais no labirinto do Estado, utilizando a metáfora de Fernando Ruivo (1999), sobre o poder relacional entre poderes local e central.

Infirmada a hipótese de participação das Autonomias Regionais e das Autarquias, individualmente nas políticas nacionais, resta-nos confirmar ou infirmar a hipótese dessa participação se fazer pela via do Conselho Nacional de Educação, matéria que constituirá assunto do próximo capítulo.

QUADRO 12.1. SÍNTESE DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO PARA AS AUTARQUIA LOCAIS

QUADRO POLÍTICO	ÁREAS DE ACTUAÇÃO	REGIME	BASE LEGAL	PROCESSO
IX Governo Constitucional Bloco Central - PS/PSD 9.6.83/12.7.85	Políticas sociais Transportes Escolares Acção Social Escolar	Transferência de competências: Discussão/Negociação	DL. n.º 77/84, 8.3 DL. n.º 100/84, 29.3 DL. n.º 399-A/84, 28.11 DL. n.º 299/84, 5.9	1984 – 1.ª Negociação Início de transferência: Gestão de recursos e medidas
X Governo Constitucional Maioria relativa – PSD 6.11.85/7.8.87	Políticas Investimento Construção e manutenção de edifícios Escolas do ensino básico, jardins de Infância, pavilhões gimno-desportivos Equipamentos	Cooperação técnica e financeira: Acordos de colaboração e contratos programa	DL. n.º 387/87, 24.12 DL. n.º 542/79, 31.12 Desp. Normativo de 13.3.87	Fase de transição Adaptação às novas atribuições
XI Governo Constitucional 1.ª Maioria Absoluta - PSD 17.8.87/30.10.91 XII Governo Constitucional 2.ª Maioria Absoluta – PSD 30.10.91/28.10.95	Políticas de administração e gestão escolar Denominação de escolas- patronos Rede escolar – reordenamento Criação de Jardins de Infância Criação de escolas Profissionais Direcção e Gestão Escolares Integração em órgãos consultivos nacionais	Representatividade e Participação: Audição Parecer Iniciativa Participação	DL. n.º 387/90, 10.12 Despacho Conjunto n.º 48/Seam/Sere/91, 20.4 DL. n.º 361/89, 18.10 DL. n.º 26/89, 21.1 DL. n.º 70/93, 10.3 Despacho n.º 8/Sere/89 DL. n.º 172/91, 10.5	1989 – 2.ª Negociação Transferência Gestão de pessoal não docente 1990 – Bloqueio 1989/94 – Criação de canais de suporte à relação ME/AUT Diálogo Social Partilha Contratual Participação institucional na decisão e na gestão de políticas educativas

CAPÍTULO XIII

INSTÂNCIAS DE CONCERTAÇÃO EDUCATIVA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

CAPÍTULO XIII

INSTÂNCIAS DE CONCERTAÇÃO EDUCATIVA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

INTRODUÇÃO

Temos vindo a referir a importância do Conselho Nacional de Educação, enquanto instância de concertação das políticas educativas e espaço privilegiado de concretização da participação social na Educação.

Fizemo-lo ao identificar os modelos de ordenamento jurídico e de regulação, na leitura crítica de inovação e mudança (Capítulo VII) e no Capítulo VIII equacionamos o papel deste órgão na leitura da intencionalidade política dos actores significantes.

No contexto histórico da Administração da Educação portuguesa, a institucionalização do CNE representa uma ruptura nos modelos de decisão política em Educação, na medida em que, por esta via, se introduz a participação de vários grupos sociais, representativos da sociedade portuguesa, no debate sobre as questões educativas, numa instância independente do poder político.

Os sistemas educativos do sul e centro da Europa (Espanha, Grécia, Itália, Bélgica, França, Luxemburgo, Áustria e Portugal) dispõem de órgãos consultivos desta natureza, abrangendo todo o sistema educativo¹ e nos países do norte (Irlanda, Alemanha, Escócia, Finlândia, Holanda) funcionam vários conselhos nacionais ou regionais, à excepção da Suécia, onde simplesmente não existe qualquer órgão deste tipo.

A maior parte destes conselhos foram criados entre 1974 e 1995, para garantir a democracia e concretizar uma concepção participativa de desenvolvimento da Educação, tendo em comum o carácter permanente e a missão de aconselhar o Ministro da Educação ou as autoridades educativas sobre todas as questões que digam respeito à Educação, não obstante assumirem, em cada país, composições e perfis de funcionamento diferenciados.

A sua criação inscreve-se numa das linhas de orientação das políticas europeias, presente na agenda política e nos planos de acção, desde os anos 80, recentemente confirmada pela

¹ Sobre este assunto ver estudo de Wielemans (2000) “*Education Councils in the EU - A comparative research and its outcomes*”.

adoção de uma resolução, aprovada no Conselho de Ministros da Educação², no sentido dos sistemas educativos nacionais deverem encorajar a reflexão sobre os meios de promover a participação social na Educação.

No caso português, o Conselho Nacional da Educação surge no ordenamento jurídico da Educação em 1986, como um instrumento de democratização da Administração, para efeitos de participação das várias forças sociais, culturais e económicas, com a finalidade de procurar consensos alargados, relativamente à política educativa (artigo 56.º da LBSE).

A orientação política, subjacente à sua formulação, enquadra-se na filosofia política e nas teorias modernas do contratualismo, segundo as quais a constituição da sociedade civil e do poder político dependem da vontade dos indivíduos e do acordo que estes fazem entre si (Özer, 1998:17)³.

Naturalmente que a promoção desta participação pode assumir diferentes formas de concretização. Por exemplo:

- a) A contratualização entre o sector público e o sector privado empresarial e social;
- b) A partilha contratual com outros níveis de Administração Pública, designadamente a Administração Local (que tratámos no capítulo anterior);
- c) A participação pela via da representatividade em órgãos e serviços da Administração de sectores organizados da sociedade civil ou de individualidades independentes de reconhecido mérito (como acontece na composição do Conselho Nacional de Educação da Holanda);
- d) Ou, simplesmente, pela consulta feita pelas autoridades educativas a instâncias culturais e académicas.

No fundo, quando falamos de participação social na Educação estamos a referir-nos a um processo de regulação das políticas governamentais pela via social, procurando as autoridades educativas encontrar soluções de desenvolvimento e de renovação das políticas pela consensualização de compromissos e de acordos com a sociedade civil organizada.

É neste quadro que perspectivaremos, neste Capítulo, a abordagem do Conselho Nacional Educação, distinguindo-o como a organização institucional mais significativa de participação social ao nível da decisão política em Educação.

² Resolução aprovada na reunião de 23 de Outubro de 1995 do Conselho de Ministros da Educação no Luxemburgo sob a presidência espanhola

³ O contratualismo, como refere Özer (1998:17) “*conçoit la fin de l’État comme le contenu d’un bien commun déterminé par consensus entre personnes autonomes*”.

Procuraremos identificar como este órgão se organiza e funciona para promover a concertação social educativa, qual o seu papel no processo político de decisão e regulação das políticas educativas nacionais e o que trouxe de novo à praxeologia decisional em Educação.

Retomaremos também a análise empírica do conceito de participação social, feita em capítulos anteriores, para concluir e apurar os traços perceptuais e funcionais deste conceito no actual quadro de regulação.

Deste modo, tomando como base um *corpus* documental, constituído pela legislação pertinente e por documentação produzida pelo Conselho Nacional de Educação⁴, começaremos por analisar o estatuto e a missão dos órgãos superiores de consulta na Administração da Educação portuguesa até meados dos anos 90, (data limite que estabelecemos como termo da investigação), para apreender a evolução do papel e importância destes órgãos no processo político de decisão.

Interessa-nos compreender o modo como o Conselho promove, na sociedade portuguesa, a partilha de interesses sobre a Educação e as continuidades ou descontinuidades registadas no modelo de regulação das políticas educativas.

Sustentaremos que o ciclo forte de regulação administrativa se rompe no regime democrático com a institucionalização e prática deste órgão e que a participação social, introduzida na praxeologia da decisão e gestão das políticas educativas, é uma *participação de acesso*, outorgada pelo centro e não uma *participação deliberativa* com origem nas comunidades educativas ou por iniciativa de grupos sociais de base.

⁴ Relatórios de Actividade, Pareceres e Recomendações, intervenções públicas dos presidentes do CNE e outros documentos, como por exemplo, registos de presenças ou actas das reuniões plenárias).

1. OS ÓRGÃOS DE CONSULTA SUPERIOR NA REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

O Conselho Nacional de Educação surge, no contexto histórico da Administração da Educação Portuguesa, como um órgão de regulação das políticas educativas. Funciona junto do Ministério da Educação, mas não faz parte da sua estrutura administrativa, nem depende do Ministro da Educação.

Distingue-se, neste aspecto, de dois órgãos de consulta superior que o precederam: o Conselho Superior de Instrução Pública e a Junta Nacional de Educação.

Os órgãos referidos, não obstante a diferença de contextos políticos e sociais em que se inscrevem, foram órgãos superiores de natureza eminentemente técnica de ajuda à decisão política do Ministro da Educação de quem dependiam e por quem eram nomeados.

O Conselho Superior de Instrução Pública foi um órgão do Ministério da Educação do segundo quartel do século XIX, reestruturado nos princípios do século XX⁵ com a missão de servir a Educação no “*justo e elevado intuito de o constituir eficaz promotor dos progressos do ensino, esteio seguro de tradições escolares dignas de conservação e garantia firme de importantes direitos do professorado*”.

Competia-lhe dar parecer sobre todas as propostas que o Governo pelo Ministério do Reino houvesse de apresentar em matéria de instrução ao poder legislativo (sobre exames, sobre a disciplina escolar, sobre programas, sobre condições e habilitações para o professorado, sobre concursos para o magistério) quando ocorresse ou existisse protesto com a legalidade dos respectivos processos (Cf. artigo 5º do Decreto n.º 3, de 28 de Dezembro de 1901).

O relatório que precede a proposta de lei de reorganização dos serviços superiores da Instrução Pública (publicado no Diário do Governo, de 24 de Agosto de 1907) destacava mesmo o facto de serem criadas secções especiais, compostas por representantes do professorado de todos os graus de ensino o que era considerado, na época, uma inovação do maior alcance, visto que colocava os professores como principais executores das reformas, ao mesmo tempo que procurava *libertá-los do arbítrio dos governos e dos caprichos e das exigências da política partidária*.

Sublinhava-se até a importância do Conselho Superior de Instrução Pública na *nomeação, promoção ou aposentação do professorado*.

⁵ Decreto n.º 3 de 28 de Dezembro de 1901.

Várias vezes reestruturado e vivendo períodos de inactividade⁶, o poder político, em 1926, propôs-se ” *fazer ressurgir esta instituição na linha das nossas tradições, dando maior latitude de aplicação a princípios que inspiraram algumas organizações anteriormente planeadas desde a de 1884, a que presidiu o alto espírito de Jaime Moniz à de 1911 inspirada no advento da República e à de 1914 que lhe sucedeu.*” (Preâmbulo do Decreto 1198, de 1926).

O Conselho integrava elementos representativos dos estabelecimentos escolares, dependentes do Ministério da Instrução Pública e tinha como objectivo dar *voz e voto* aos interesses de cada um e do ensino – *satisfazendo assim as aspirações legítimas do professorado e fornecendo a quem superintende na gerência pedagógica os elementos precisos para que esteja ao facto dos defeitos a remediar e dos progressos a introduzir.*

Por lei (Decreto Lei n.º 12256), o Conselho Superior de Instrução Pública era necessariamente ouvido sobre qualquer proposta que o Governo tivesse que apresentar ao Parlamento e sobre qualquer projecto de decreto que se relacionasse com a reorganização do ensino.

Em 1936, a Junta Nacional de Educação, novo órgão⁷, criado para proceder dentro das directrizes definidas pelo Ministro aos estudos preparatórios de qualquer decreto, regulamento ou proposta de lei e elaborar relatórios sobre assuntos da Educação, continua a orientação imprimida ao Conselho Superior de Instrução Pública como órgão técnico de apoio à decisão política, tutelado pelo Ministro.

É o Ministro da Educação que preside, por direito, aos trabalhos da Junta Nacional de Educação a que assistir e tem, por delegado permanente para os dirigir, o presidente por ele nomeado.

Na reestruturação de 1942, levada a efeito pelo Ministro Mário de Figueiredo, este órgão liberta-se de certos processos burocráticos⁸, mas não deixa de ser um órgão técnico.

Aliás, esta natureza volta a reafirmar-se em 1965, ao tempo do ministro Galvão Telles, na formulação jurídica que define a Junta Nacional de Educação como um órgão técnico e consultivo que funciona junto do Ministro, tendo por fim estudar problemas relativos ao ensino e à Educação e sobre eles emitir parecer.

⁶ Desde 1919 até 1926, o Conselho Superior da Instrução Pública só existia nominalmente, pois não reunia nem funcionava, como refere o preâmbulo do Decreto Lei n.º 11981 de 28 de Julho de 1926.

⁷ A Base II da Lei 1941 cria a Junta Nacional de Educação e o Decreto 26611, de 19 de Maio de 1936, aprova o seu Regimento.

⁸ Por exemplo, dos processos disciplinares e pode, por sua iniciativa, independentemente de determinação ministerial ou legal, formular propostas ou sugestões sobre quaisquer problemas relativos à Educação Nacional.

Do que atrás se disse, resulta clara a diferença entre o estatuto do CNE e dos órgãos consultivos que o antecederam.

É que nem o facto de ter sido atribuída ao Conselho Superior de Instrução Pública, no princípio do século, uma função moralizadora na actuação político partidária e na acção governamental, no que se refere à gestão dos professores, nem a circunstância da reestruturação de 1926 ter dado *voz e voto* aos professores e ao ensino, alteraram a natureza técnica ou a dependência política do seu estatuto.

O CNE distingue-se, por se constituir numa instância política de regulação extra-escolar com um estatuto de independência reconhecida *de jure* e *de facto*, pelo processo de nomeação do presidente e dos seus membros, pela representatividade da sua composição e pela autonomia dos seus pareceres.

2. O CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A REGULAÇÃO EXTRA-ESCOLAR

Enquadrado na Administração do Sistema Educativo, interessa agora conhecer como se define, compõe e funciona este Conselho.

2.1. Definição, composição e perfil

Por definição, o CNE é um órgão superior, independente, com autonomia administrativa e financeira e com funções consultivas que funciona junto do Ministério da Educação para proporcionar a participação social, sem prejuízo das competências dos órgãos de soberania, conforme determinam os preceitos legais que definem a sua criação e funcionamento (artº 46º da Lei de Bases e Lei n.º 31/87, de 9 de Julho, respectivamente)⁹.

De facto, o Conselho Nacional de Educação, o Conselho Superior de Instrução Pública e a Junta Nacional de Educação apenas têm em comum a natureza consultiva das suas funções e o carácter superior do seu estatuto, havendo a distinguir que os pareceres dos primeiros Conselhos eram vinculativos, ao passo que os pareceres do CNE são meramente indicativos.

⁹ Note-se que na formulação jurídica da Lei n.º 31/87 se acentua como dever do Conselho proporcionar a participação, ao substituir-se a expressão “para proporcionar a participação utilizada na Lei de Bases pela expressão “devendo proporcionar”, utilizada no diploma regulamentador. (Lei n.º31/87). Repare-se ainda que os pareceres da Junta, emitidos em sessão plenária, ou do Conselho eram submetidos a despacho do Ministro pelo presidente ou vice-presidente e os restantes pelo presidente da respectiva secção e que o processo de nomeação dos seus responsáveis era feito pelo Ministro de entre pessoas com relevantes provas de interesse pelos problemas da Educação Nacional.

No primeiro Relatório de Actividades (1989) e na comunicação do presidente do CNE de 30 de Junho de 1990, intitulada Conselho Nacional de Educação: definição, competências e perfil vem explicitada a leitura que o próprio Conselho fez do seu estatuto e perfil.

Aí se diz que o Conselho é um órgão consultivo, superior, político e independente:

- a) *Consultivo* e equidistante, face às várias forças sociais e políticas, sem funções de intervenção decisória, executivas ou judicativas¹⁰;
- b) *Superior*, porque chamado a desempenhar um papel de participação alargada numa concepção de política educativa não exclusivamente decidida pelo Estado, mas participada e consensualizada por várias forças sociais. Porque o resultado da sua actividade se destina a instâncias superiores, no âmbito das políticas educativas (Governo e Assembleia da República) e só entidades superiores podem solicitar pareceres¹¹;
- c) *Político*, dado o seu papel participante no âmbito das políticas de educação, sem, no entanto, querer ser contra-poder, seja qual for a orientação seguida pelo poder político. (Relatório, 199: 53);
- d) *Independente* no seu funcionamento, na formulação das opiniões e pareceres e recomendações e na independência dos seus membros¹².

É evidente a preocupação, várias vezes traduzida, nos documentos produzidos, pelo Conselho, de construir um órgão independente.

A título meramente exemplificativo, citamos as seguintes referências: “*A independência significa ser indiferente às conjunturas e às composições partidárias dos governos e aos interesses corporativos*” (Pareceres e Recomendações 88/89:9) [...] *não deve contender com as orientações que no legítimo exercício do poder democrático cabem aos órgãos de soberania, mas deve manifestar-se igualmente em relação aos próprios parceiros sociais que nele tem assento sem duplicar a legitimidade e o papel destes nem os processos de formação de opinião*”.

¹⁰ Os pareceres referem-se necessariamente a políticas e situações concretas e não têm que emitir juízos e propostas.

¹¹ Também se refere que a qualidade superior não é entendida como estritamente técnica a qual não deixa de ser sublinhada, mas como uma qualidade apurada, pela grande representatividade do Conselho (Relatório, 1988/98:8).

¹² Cf art.8º e 7º da Lei n.º 31/87, os membros uma vez designados são inamovíveis, isto significa que as entidades que designarem aqueles que vierem a ser investidos de membros do Conselho não possuem nenhuma legitimidade para lhes ditarem qualquer orientação ou opinião e não podem pretender a sua substituição durante o mandato.

É igualmente significativa a referência feita ao modo de actuação nos seguintes termos “... *actuação de forma autónoma e independente sem se transformar num órgão de pressão de modo a que não conflituando com atribuições de outros órgãos que prossigam objectivos de política educativa, não deixe de assumir integralmente as suas competências próprias*” (Relatório de Actividades, 1990: 18-26).

Em nosso entender, é esta dimensão de independência que capacita este órgão para desempenhar um papel de ligação entre a Administração e a sociedade civil, harmonizando os diferentes pontos de vista e sensibilidades de vários grupos de interesse sobre a Educação e desenvolvimento social.

Vocacionado para a promoção de participação social, dotado de poderes para organizar o seu funcionamento, definir o seu regimento, assumir o seu perfil institucional e colaborar de forma autónoma na construção das políticas educativas, cabe ao CNE uma nova missão: introduzir um nível de reflexão sobre as políticas educativas, fazendo a ponte entre representantes do poder político (Governo e Assembleia da República) e diferentes organizações do sector educativo e social.

COMPOSIÇÃO

Na expressão de Wielemans (2000), autor de um estudo comparativo sobre os Conselhos Europeus de Educação, o CNE¹³ é um órgão *imponente* na sua composição e número de representantes.

Com um presidente eleito pela Assembleia da República nele têm assento representantes da Assembleia da República, das Assembleias Regionais das Regiões Autónomas, da Administração Regional e do Poder local, dos estabelecimentos de ensino público e particular de todos os graus de ensino, das associações profissionais académicas, culturais e representantes do Governo e ainda elementos cooptados pelo Conselho.

Funcionando em comissões (comissão permanente e comissões especializadas) tem como estrutura deliberativa máxima o Plenário, cuja vontade se apura pela maioria dos votos dos titulares do órgão colegial que o constituem.

¹³ Este órgão iniciou funções em 17 de Março de 1988, dentro do prazo previsto em lei, estando designados vinte e nove dos seus membros, sucedendo a um órgão de consulta do Ministro da Educação com a mesma designação, criado pelo decreto-lei n.º 125/82, de 22 de Abril e que nunca chegou a ser instalado. O objectivo desse Conselho Nacional de Educação era propor medidas destinadas a garantir a adequação permanente do Sistema Educativo, aos interesses os cidadãos portugueses. Composto inicialmente por cinquenta e sete

QUADRO DE RELAÇÕES PRIVILEGIADAS

No desenvolvimento da sua actividade (acompanhamento da Reforma Educativa e das políticas educativas), o Conselho estabelece relações privilegiadas com o Governo, a Assembleia da República e a Sociedade. A relação do Conselho com o Governo pauta-se pelos princípios de independência e equidistância, a que já aludimos.

Nos primeiros anos de funcionamento, que coincidem com a regulamentação da Lei de Bases do Sistema Educativo, a conjuntura política exigiu pareceres com carácter de urgência, procedimento que foi interpretado pelo Conselho como constrangimento do Governo à sua actuação.

Esta situação gerou tensões e um processo de negociação de uma calendarização para a apreciação e emissão de pareceres e um processo de informação do Governo, prestada directamente pela equipa ministerial em reuniões plenárias, procedimento que se manteve no decurso de seis anos de funcionamento, independentemente das diferentes equipas governativas que assumiram responsabilidades no período de tempo em análise.

A relação institucional com a Assembleia da República foi feita através de contactos formais da Comissão Permanente com a Comissão Parlamentar de Educação Ciência e Cultura e iniciou-se em Junho de 1991 com o estudo conjunto de perspectivas e modos de colaboração (Relatório, 1991:19).

No que se refere às relações directas com a sociedade em geral, foram estabelecidas pela via da comunicação social, pelo diálogo institucional com outros organismos e outras entidades sociais, pela realização de Colóquios e Seminários e ainda pela publicação anual dos Pareces e Recomendações¹⁴.

A partir de 1992, o Conselho entendeu também útil instituir um diálogo institucional com presidentes dos Conselhos Científicos e reitores das instituições universitárias portuguesas e com as Comissões de Coordenação Regional (CCR).

membros, em 1991, pelo Decreto Lei n.º 244/91, de 6 de Julho, o número de membros é alargado para sessenta. Em Anexo referimos com detalhe a sua composição.

¹⁴ Para dar cumprimento à determinação legal (artigo 21 da Lei 31/87) que dispõe que o Conselho deve informar acerca dos seus trabalhos sempre que se realiza um plenário, o Conselho adoptou, como procedimento regular e sistemático, fazer um comunicado aos órgãos de comunicação social que, aliás, acompanharam os trabalhos das reuniões plenárias e promover a publicação dos pareceres e recomendações não só em Diário da República, mas também em colecção autónoma, acompanhados dos textos que lhes serviram de base, para permitir uma maior clareza na compreensão de posições e entendimentos do Conselho sobre as matérias versadas.

PERFIL

A análise dos relatórios e planos de actividades, no período de 1989-1994, revela uma evolução no que se refere à concretização do seu perfil funcional e funções, sintetizados no quadro seguinte:

QUADRO 13.1. EVOLUÇÃO DA IMPORTÂNCIA DAS FUNÇÕES DO CNE

1º CICLO – 1988/91 INSTALAÇÃO E DEFINIÇÃO DO PERFIL FUNCIONAL

Menos ênfase em	Mais ênfase em
<ul style="list-style-type: none"> Iniciativas próprias (uma recomendação num conjunto de 20 pareceres) 	<ul style="list-style-type: none"> Formulação de pareceres
<ul style="list-style-type: none"> Relações institucionais com outras entidades 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração do Regimento e definição de postura institucional
	<ul style="list-style-type: none"> Diálogo interno

2º CICLO – 1992/94 APROFUNDAMENTO E ALARGAMENTO DO CAMPO DE ACTIVIDADE

Menos ênfase em	Mais ênfase em
<ul style="list-style-type: none"> No trabalho interno e de formulação de pareceres 	<ul style="list-style-type: none"> Iniciativas próprias Aprofundamento de matérias com a produção de relatórios temáticos Promoção de diálogo com a sociedade (Colóquios e Seminários) Aprofundamento da colaboração institucional com outras entidades (Conselho Económico e Social, ANMP, etc.)

2.2. Representatividade e consenso

A análise dos diplomas legais que regulamentam o funcionamento do Conselho mostra que o CNE é um órgão complexo, no seu processo de constituição e de formação¹⁵ e no

¹⁵ O processo de escolha dos membros é um processo que combina vários métodos: a eleição, a cooptação e a designação. As entidades representadas são também organizações heterogéneas na sua composição e

modus vivendi e operandi no plano de funcionamento interno e no de relações com o Governo, Assembleia da República e outras entidades sociais.

Trata-se de um órgão complexo, que assenta a estabilidade de funcionamento num número restrito de quadros, visto que os conselheiros não mantêm com este órgão qualquer vínculo funcional, a não ser aquele que resulta do compromisso aceite com a designação ou eleição de participar e colaborar nas sessões e nas actividades a que forem chamados.

É esta informalidade de órgão da Administração Pública que isenta os seus membros dos direitos e deveres do funcionalismo público (designadamente subordinação hierárquica e dever de assiduidade com obrigatoriedade de justificação de faltas) que lhe confere a autonomia e independência, já referidas, mas, ao mesmo tempo, permite uma flexibilidade estrutural que o transforma num órgão paradoxalmente pesado e flexível.

Com uma ampla representatividade institucional e social, esvaziada na prática por uma participação mais pessoal que institucional, na medida em que as posições assumidas pelos conselheiros se fazem num plano de actuação individual, traduzindo porventura sensibilidades institucionais, mas sem corresponderem a mandatos expressos das entidades ou sectores que representam.

São estas características estruturais e de funcionamento que enquadram a formação de consensos e definem alguns traços do conceito de participação social.

CONSENSOS: CONCEITO E METODOLOGIA

O consenso traduz-se na harmonização possível dos diferentes pontos de vista, expressos pelos conselheiros, na formulação de pareceres e recomendações, tal como é referida nos documentos, produzidos pelo Conselho, sem prejuízo do carisma ou personalidade cultural dos relatores (Pareceres e Recomendações, 1993:5).

Conforme se lê nos Relatórios de Actividades: “...as maiorias ocorrentes contentam-se com fundamentações e formulações que traduzam um mínimo denominador comum do ponto de vista dominante e permitam aos respectivos relatores a liberdade de raciocinarem de argumentarem e de se exprimirem a seu modo.

[...] O discurso neste órgão superior de consulta ... tornou-se, assim, moderado ou temperado por um saudável pluralismo interno, ao nível do pensamento, da sensibilidade e, até, da multiplicidade das linguagens usadas. Esta, digamos assim, virtude poliglótica

funcionamento. Refira-se, a título meramente exemplificativo, o Conselho Nacional de Juventude que é uma plataforma de organizações não governamentais, organizações de juventude partidárias e não partidárias; organizações representadas por um ou por vários elementos.

também pode servir de precioso penhor na conquista de consensos alargados para as questões de educação neste país (Relatório, 1991:45).

O método consiste em “...cada um abordar o problema a si distribuído segundo as leis da sua arte, e de confrontar as sua perspectivas com outras de matriz ou procedência diferentes” (Pareceres e Recomendações, 1992:5).

Trata-se de consensos, gerados pelo diálogo e debate de ideias, num confronto plural de perspectivas dos diferentes sectores representados, segundo uma metodologia flexível, isto é, não se subordinando a cânones de abordagem pré-concebidos.

Em nosso entender o que institui o consenso não é a média de posições. É o acordo participado daqueles que o concluíram.

Entendemos o consenso (Ramos, 1995: 76) como resultado de uma construção em comum de uma solução, pela qualidade de adesão máxima e pela unanimidade dos negociadores, face ao acordo.

Neste caso, o consenso é uma resposta específica e o resultado de uma colaboração no decurso do debate entre conselheiros, próxima dos valores que estes partilham.

2.3. Lógica de funcionamento

O Conselho não funciona com a lógica parlamentar de confronto de posições ideológico partidárias, em que as partes representadas procuram evidenciar aquilo que as distingue¹⁶.

Os debates nas comissões permanentes especializadas ou no plenário proporcionam uma pluralidade de abordagens, mas orientam-se na procura de pontos de convergência que constituem um denominador comum.

A discordância não é suprimida: ou é acatada pelo redactor principal ou representa uma divergência de princípio, que o proponente pode sempre registar no parecer, utilizando a declaração de voto.

A formulação dos pareceres também não tem a lógica dos pareceres técnicos, que subordinam a análise apenas ao ponto de vista dos aspectos pedagógicos ou à pertinência administrativa, tendo em conta as condições e os recursos necessários à execução das medidas propostas.

Pelo contrário, a apreciação leva em linha de conta, para além da dimensão pedagógica, a apreciação da racionalidade das orientações políticas e a sua conformidade com o quadro de referência e princípios da lei de bases, mas também a oportunidade política, a

¹⁶ Esta afirmação é feita com base na experiência do investigador que durante quatro anos foi membro do CNE (1992-1996).

adequabilidade às necessidades de educação e desenvolvimento da sociedade portuguesa, confrontada e enquadrada, conforme os casos e as circunstâncias, numa perspectiva evolutiva histórico-cultural, no quadro europeu ou em quadros prospectivos sócio-económicos.

O elevado grau de consensualidade revela-se nos resultados das votações que se traduziram na aprovação por unanimidade de 40% dos Pareceres (Cf. Anexo V).

Tivemos dificuldade em analisar o processo de participação e em definir categorias de análise pela associação de grupos que, em princípio, nos parecia desejável, dada a afinidade de natureza institucional, de interesses e finalidades que, de certa forma, se equilibram na repartição de lugares de representação.

Abandonámos essa hipótese de agrupamento por grupos de interesses ou afinidade, como por exemplo, distinguindo categorias gerais como os poderes políticos (poderes regional autónomo, administrativo e local); o ensino (a associação de escolas, ensinos, professores e estudantes); as instâncias sociais (associações de pais, patronais, sindicais) ou as associações culturais científicas, pedagógicas e as individualidades dos domínios da cultura e da ciência, por termos chegado à conclusão de que o Conselho não funcionou segundo essa lógica.

A análise dos dados disponíveis e o registo de presenças nas reuniões plenárias revelaram que não é possível estabelecer qualquer correlação de forças ao nível das tomadas de posição entre eventuais grupos de conselheiros associados por afinidades de interesses políticos ou culturais.

Por um lado, verificou-se uma grande flutuação nas presenças, e por outro lado, não podíamos atribuir qualquer significado político a essas ausências, visto que, não havendo justificação de faltas, desconhecemos as razões que terão determinado as ausências.

O grau de participação foi definido em função do número de conselheiros convocados e das presenças registadas.

Considerámos a presença dos elementos da representação respectiva assegurada, desde que estivesse representada por um elemento ou desde que se verificasse a ocorrência de delegação ou delegações de voto.

De acordo com este critério e com base nos elementos constantes do quadro V – 4 do Anexo V, determinámos o nível médio de participação para cada ano e que se situa entre os 55% e os 67% .

QUADRO 13.2 NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DOS ELEMENTOS DO CNE

ANO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
NÚMERO DE REUNIÕES	8	7	3	6	6	4
% MÉDIA DE PRESENCAS	65,9	56,9	63,4	55,2	67,4	61,9

Fonte: Registos de presença (CNE)

Em seis anos de funcionamento, em nenhuma sessão, se registou a presença de todos os membros, não obstante em quatro reuniões (no total de trinta e sete) se ter verificado que a representatividade de todas as entidades estava assegurada.

O maior número de presenças registou-se nos plenários que aprovaram os pareceres relativos à gratuidade de ensino, à formação contínua de professores e às questões do ensino superior.

As presenças inferiores a 50% registaram-se na aprovação do parecer sobre a Educação Artística (Cf. quadro V. 4 AnexoV).

As instâncias sociais, com um número mais reduzido de elementos, são aquelas que estão menos vezes representadas, não podendo retirar-se desse facto qualquer significado, visto que não se verifica uma constância dos mesmos elementos nas representações com um número maior de representantes¹⁷.

O Conselho funciona como uma segunda câmara de representação na apreciação e aprovação das políticas educativas, tomando, como referência, a Lei de Bases e utilizando uma fórmula de aprovação dos projectos de lei em que é ouvido. Posiciona-se como uma instância superior e equidistante do Poder e das forças sociais ao emitir pareceres.

A discordância é expressa e assumida sob a forma de recomendação, de apreciação do projecto em sede da Assembleia da República, de sugestão de reformulação da proposta, ou de sugestão de alternativas¹⁸.

¹⁷ Isto é, verifica-se uma flutuação nas presenças que variam em número de reunião para reunião e os conselheiros presentes não são sempre os mesmos.

¹⁸ Citam-se, como exemplos, os seguintes pareceres: Parecer n.º 8/89 sobre O Estatuto do Ensino Superior Politécnico em que é recomendada a apreciação pela Assembleia da República; Parecer n.º 2/89 sobre o novo regime de acesso ao Ensino Superior em que é recomendada a reformulação ou suspensão da lei; Parecer n.º 1/90 sobre Formação Técnica e Profissional do Ensino não Superior, onde se recomenda uma maior

2.4. Papel e funções

Ao reflectirmos sobre os aspectos que temos vindo a analisar nos pontos anteriores, concluímos que o Conselho desempenhou um papel determinante no modelo de regulação das políticas pelas funções que exerce e pela ampla representatividade política, social e cultural que detém

No período de estudo em análise, os Ministros da Educação utilizaram-no estrategicamente para reformar ou apoiar a sua política, reconhecendo a qualidade e o saber dos seus membros e o contributo que vinha dar à qualidade da preparação da decisão política.

O Conselho desempenhou também uma função de legitimação das políticas, quer servindo de filtro das diferentes sensibilidades, quer mitigando e aplanando conflitos.

Casos houve em que questões mais polémicas arrefeciam com os compassos de espera, introduzidos pelo pedido de parecer ao CNE, como por exemplo, no caso do novo modelo de administração e gestão das escolas, situação em que a função do Conselho foi de moderar e arrefecer tensões.

Na apreciação do Ministro da Educação do XII Governo, o Conselho serviu também de anteparo, funcionando como uma instância que diluiu os conflitos e reforçou o peso político das propostas do Ministro da Educação em Conselho de Ministros, conforme nos afirmou em entrevista (E8, Linhas, 420-460).

Para o investigador, o CNE revelou-se, no seu funcionamento e na construção do seu perfil, mais um órgão de reflexão política do que um órgão de intervenção social por várias razões:

Em primeiro lugar, porque se revelou difícil assegurar que a participação dos representantes fosse um mandato dos representados, tornando-se, na maior parte dos casos, uma participação individual.¹⁹

Em segundo lugar, porque se estabeleceram falsas equivalências de representação ao equiparar órgãos e instituições com diferentes pesos políticos, como, aliás, nos foi referido por um dos actores entrevistados²⁰.

concertação das políticas de formação de recursos humanos e elabora a estrutura de um documento estratégico propondo a constituição de um conselho orientador da Formação; Parecer n.º 5/90 sobre a formação Contínua de Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário em que se recomenda uma profunda modificação da proposta governamental ou o Parecer n.º 4/94 sobre o programa da disciplina de Desenvolvimento Pessoal e Social em que o parecer é desfavorável e sugere alternativas.

¹⁹ Abstemo-nos de discutir esta questão, porque não temos a prova completa de que os interesses dos representados tenham sido expressos pelos representantes.

Entendemos ainda que o estatuto político, o nível de discussão das questões e o carácter não vinculativo dos pareceres e recomendações diluíram o impacto e eventuais efeitos mobilizadores da sociedade em geral para a discussão dos problemas.

Aliás, apesar da participação do CNE no processo de decisão política, o veículo normal de definição das políticas educativas em Portugal continua a prática de conceber as políticas e organizar a acção por processos jurídicos que finalizam decisões e actos administrativos.

É certo que, assumindo-se como uma instância crítica de reflexão, constituída por elites com um estatuto de não intervenção nos moldes que referimos, o CNE não pretende, com a sua acção, modificar as políticas, mobilizando os parceiros ou a sociedade, no sentido de tomadas de posição ou em defesa de convicções largamente consensualizadas. Procura construir quadros de referência para melhorar o debate sobre as questões problemáticas da Educação em Portugal.

Mas isto não impede que se observem vários constrangimentos e limitações que tornaram paradoxalmente pouco eficaz o modelo de representação instituído, o qual, no quadro dos modelos definidos noutros Conselhos da Europa como se conclui do estudo comparativo de Wielemans (2000), se revela um modelo avançado quanto ao seu estatuto de independência e representatividade.

Entendemos que, na origem destes constrangimentos, podem estar as seguintes razões:

Em primeiro lugar, por se constituir numa estrutura pesada pelo elevado número de membros, tornando difícil assegurar Plenários com a representatividade total²¹.

Segundo, porque a conjuntura política de reforma e o carácter urgente dos pareceres não permitiram que a participação correspondesse a um mandato explícito das entidades representadas.

²⁰ O Secretário Regional da Educação dos Açores (1976-1984) pronunciou-se deste modo sobre a eficácia da participação das Regiões no CNE: *A minha opinião é de que o CNE obviamente não serve, porque as Regiões são postas a nível de poderes administrativos ou com poder de intervenção muito mais nebuloso do que é o poder político constitucional das Regiões* (E3).

²¹No entender de um alto dirigente da ANMP, a participação do Poder Local seria, do ponto de vista prático, mais conseguida com a deslocação do centro de decisão para um órgão que estivesse mais perto do terreno e da discussão de questões práticas e a solução de problemas com todos os implicados no processo, porque a configuração e o modelo adoptado no CNE torna o seu funcionamento pesado, formal e o nível de discussão académico: *O CNE como muitos órgãos deste tipo são órgãos muito pesados, muito formais, muito institucionais, Não são ágeis.....O nível a que as questões são discutidas acaba frequentemente para o poder local, por ser um nível dos deuses...[...] por um lado reúne muito espaçadamente .. Acontece que muitos presidentes de Câmara, que são realmente os representantes da AMNP vão a uma reunião. Vão à segunda. Vão à terceira e já não vão à quarta, porque têm muita coisa para fazer*” (E2).

Terceiro, a postura de independência, de não ingerência, de equidistância e o nível de reflexão dos pareceres emitidos, não é susceptível de mobilizar para um debate público alargado as questões da Educação, fazendo com que este órgão se transforme num órgão superior e distante de acompanhamento das políticas e de legitimação de orientações definidas pelo governo.

Quarto, os órgãos consultivos que o precederam influenciavam de facto a decisão política na medida em que os seus pareceres, embora de natureza técnica eram vinculativos, enquanto que no contexto actual essa possibilidade não está assegurada, já que as opiniões do Conselho são meramente indicativas sobre a oportunidade das medidas e a exequibilidade das soluções encontradas pelo governo, não obstante a capacidade de recomendar ou sugerir soluções alternativas.

Estas limitações são, no entanto, no entender do investigador menores, porquanto o Conselho representa uma inovação estrutural do maior alcance na regulação das políticas e porque introduziu num sistema totalmente fechado uma forma de partilhar interesses com a comunidade.

O CNE trouxe para a decisão política uma visão sistémica da Educação que não se limita a pontos de vista pedagógicos ou administrativos, mas considera outras dimensões, designadamente sociais e culturais.

Os níveis de diálogo interno, institucional e com outras entidades nomeadamente na produção e aprofundamento de conhecimentos²², deram à representatividade funcional o sentido de uma participação construtiva, que não fazendo rupturas com os princípios gerais estabelecidos, permitiu o estabelecimento de um processo de concertação educativa das políticas educativas.

3. PARTICIPAÇÃO E CONCERTAÇÃO EDUCATIVA

Ao retomar o conceito de participação não consideraremos a análise das condições sociais de constituição da competência técnica e social que a participação “activa” nas políticas da Educação exige, mas é preciso ao menos lembrar os efeitos e as circunstâncias criadas pelo longo passado de ausência de participação e abstenção cívica que descrevemos no Capítulo II, para contextualizar e apreender o significado da mudança no actual quadro.

²² Refira-se a colaboração do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, o Conselho Económico e Social, a Fundação Calouste Gulbenkian ou a realização de Colóquios em parceria com a Associação de Municípios ou até mesmo a colaboração do Instituto de Prospectiva.

Ao longo deste estudo, fomos registando e pondo em evidência alguns traços perceptuais do conceito empírico de participação em Educação, quer na dimensão conceptual, isto é, nas modalidades e condições formuladas juridicamente, quer na dimensão praxeológica que analisámos no caso das Regiões Autónomas e nas Autarquias Locais e agora no CNE.

Isto permite-nos já precisar que a participação em Educação se traduz na intervenção dos actores educativos e sociais, na orientação da actividade educativa e/ou administrativa e na própria execução desta.

Percebemos melhor o conceito se pensarmos que essa participação se operou na Administração da Educação pela via das organizações sociais (Sindicatos de Professores, Associações de Pais, Associação Nacional de Municípios, em síntese os parceiros sociais educativos) ou pela via dos representantes eleitos ou, doutro modo, representados em instituições e órgãos.

Consoante a intensidade, distinguimos diferentes expressões que essa participação pode assumir:

- a) *Consulta* que se traduz na intervenção na decisão política (fase de preparação da decisão) pelo exercício do direito de audição e emissão de parecer sobre projectos de diplomas. (As Regiões Autónomas, as Autarquias, as Associações de Pais e as organizações profissionais exercem para determinadas matérias esse direito);
- b) *Representação* em órgãos de administração e gestão dos estabelecimentos de ensino básico e secundário²³, na gestão da actividade educativa;
- c) *Concertação* que consiste em ajustar e conciliar interesses e posições entre autoridades educativas e parceiros sociais educativos.

Em sentido restrito, podemos considerar que existe concertação quando a actividade administrativa é determinada no seu conteúdo por negociações acordos e protocolos.

Esta concertação é conjuntural e foi feita em diversas circunstâncias a nível político com os parceiros sociais educativos, designadamente na negociação do Estatuto da Carreira Docente e no processo negocial das autarquias (Capítulo XII), seguindo-se depois o processo de negociação ao nível da execução técnica.

Mas a concertação *latu sensu* a que chamaremos *concertação educativa* situa-se no plano da decisão política de forma sistemática e regular. Faz-se em instâncias consultivas de participação que são espaços de inter-acção pré-construídos e pré-determinados pela sua composição, como é o caso do CNE.

²³ Conselho Pedagógico, Conselho disciplinar, Conselho de Escola onde estão representados, consoante os casos, Pais e encarregados de Educação, Autarquias, interesses económicos e culturais entre outros.

A função desta concertação, exercida em órgãos consultivos, tem em vista facilitar acordos ou pactos sociais, auxiliando o governo na decisão política.

O essencial da actividade consultiva consiste num papel destinado a promover consensos. A forma normal dos órgãos consultivos actuarem é através da elaboração de pareceres que formulam juízos de apreciação.

Em alguns casos, como natural prolongamento da função consultiva, o CNE fez propostas que consubstanciam juízos de conhecimento ou de valor de factos, isto é, Recomendações.

A concertação educativa de que falamos é uma concertação de expectativas de programas políticos e aspirações sociais, gera plataformas de entendimento sobre princípios orientadores.

Em resultado desse processo constroem-se acordos fundadores que, por vezes, dão lugar a negociações (político-partidárias na Assembleia da República ou sectoriais do Governo com os parceiros).

A participação nas políticas educativas e na execução da actividade educativa e administrativa na perspectiva de análise macro em que nos situamos, representa uma ruptura com o longo ciclo de regulação administrativa da educação que vigorou durante o regime não democrático.

4. A MUDANÇA DE CICLO NO MODELO DE REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Desde a criação do Ministério da Educação (1913) e até 1974 assistiu-se à construção de uma regulação jurídico-administrativa da Educação e do Sistema Educativo em que ao Ministério da Educação, sozinho, administra pela via legislativa, as tensões e estimula a mudança.

Foi assim no período que antecedeu o Estado Novo e durante o Estado Novo até ao período revolucionário de 1974-1976.

A reforma de 1971 representou o desenvolvimento da Administração da Educação, mas assentou fundamentalmente na reorganização dos serviços. Foi uma reforma de uma Administração que se moderniza *ad intra*, *normativa*, *interna* e *administrativa* como a qualifica Freitas do Amaral (1972)²⁴.

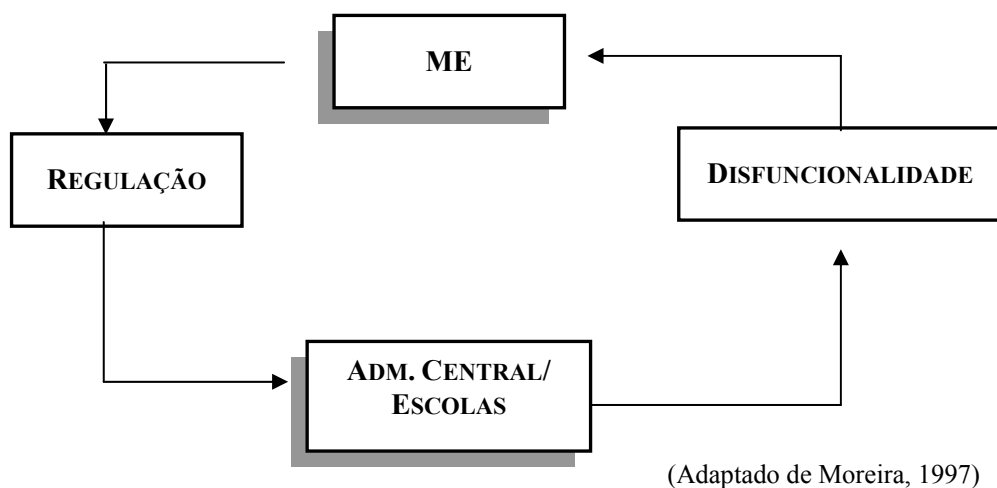
²⁴ Segundo Freitas do Amaral (1972), a reforma de 1971 foi *administrativa*, no sentido em que não se tocou naquilo que, no Ministério da Educação Nacional, era eminentemente político ou governativo, ou seja, nos órgãos situados ao nível da cúpula; *interna*, no sentido que se conservaram as fronteiras do Ministério da Educação Nacional e não se reviram as ligações que existiam e eram muitas – entre o Ministério e outros departamentos governativos; foi *normativa*, no sentido em que até então se tinham concretizado apenas num diploma legal, e, nessa medida, resolvia tão só problemas susceptíveis de resolução pela via legislativa. Muitos ficaram por resolver ou porque não puderam ser considerados ou porque não podiam ser resolvidos no plano normativo.

É preciso abrir aqui um parêntesis para salientar e esclarecer a este propósito que, quando este autor referia o ensimesmanento do Ministério da Educação Nacional, queria dizer que o Ministério estava fechado sobre si próprio e não tinha estruturas que o pusessem em contacto com o exterior e a abertura do sistema traduzia-se, por isso, na criação de um serviço de relações públicas – o Centro de Informações e Relações Públicas do Ministério da Educação (CIREP) estrutura que ainda hoje se mantém.

A reforma de 1989 representa, assim, um novo ciclo de desenvolvimento político institucional que se caracteriza pela diferenciação de níveis de administração e pela distinção de papéis e funções entre o Estado e a sociedade civil organizada, definindo moldes e normas de participação.

Ressalvando o período revolucionário em que se regista uma desregulação normativa e autogestionária e até 1976, os governantes viam, como ilegítimo e suspeito (questão que referimos no Capítulo II), o comportamento dos indivíduos que procuram participar no sistema, regido por um circuito regulador fechado, de construção jurídica e racionalidade técnico-burocráticas que esquematicamente se pode representar assim:

FIGURA 13.1. CIRCUITO REGULADOR FECHADO



Como evidenciámos, quando estudamos o funcionamento da “máquina” (Capítulos VI e VII), o exemplo mais típico de funcionamento em circuito fechado está no modo como a administração auto-regula o seu funcionamento.

O Regulador (ME) e os regulados (Administração central e as escolas como unidades terminais do sistema) são uma e mesma coisa.

O ME, como instância reguladora, gera o instrumento regulador, isto é, as leis, regras e procedimentos. As disfuncionalidades que se geram no seio do sistema retroagem sobre o regulador, dando origem a novas regulações.

Este funcionamento dá lugar a círculos viciosos burocráticos (Crozier) que acontecem, porque se trata de uma regulação interna que se esgota dentro do sistema regulador.

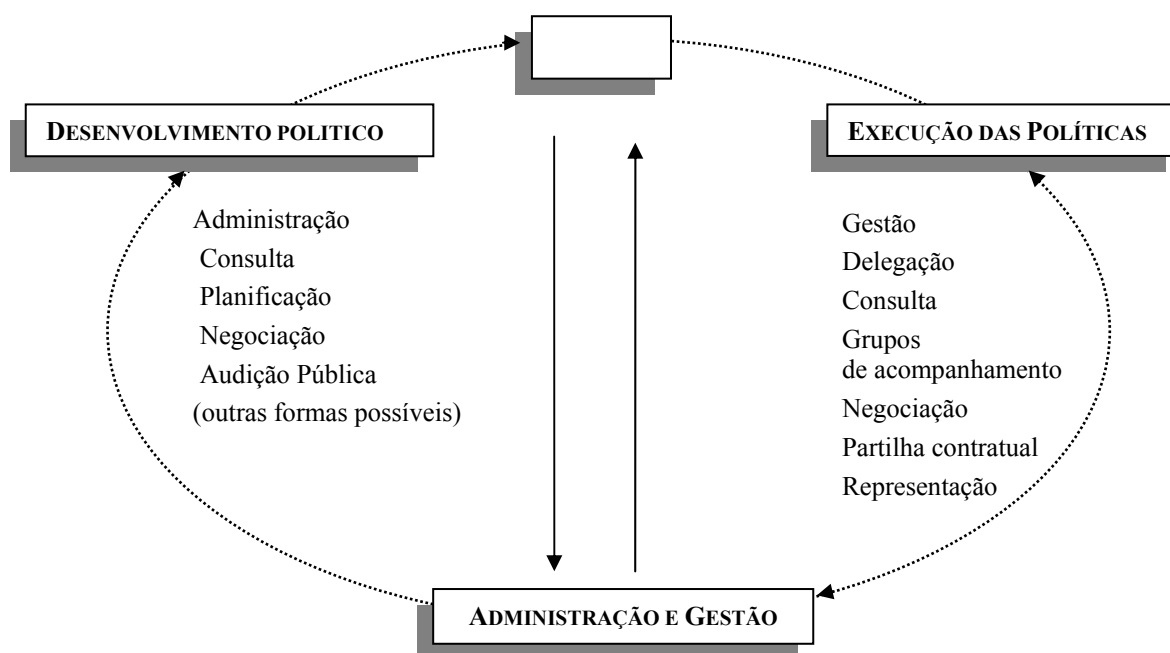
A partir de 1986, com a institucionalização do CNE e o alargamento da representatividade nos órgãos da administração e gestão das escolas aos parceiros educativos, surge uma alteração no circuito regulador das políticas educativas.

O processo de decisão política admite, a par dos contextos tradicionalmente considerados na preparação da decisão, o contexto local. Abre-se um novo ciclo em que a Administração escuta os diferentes interesses pelas vias da consulta, planificação conjunta, negociação pública e outras formas não experimentadas, mas que o modelo pode induzir.

Ao nível da execução, os processo de descentralização permitem a delegação de competências, a consulta na execução de políticas, como por exemplo, a definição da rede escolar, grupos de acompanhamento na execução de novos diplomas, negociação com sindicatos, partilha contratual com Autarquias, representação em órgãos de administração e gestão dos estabelecimentos de ensino.

Entendemos que esta alteração corresponde a um modelo regulador aberto e participado graficamente representado na figura 13.2

FIGURA 13.2 CIRCUITO REGULADOR ABERTO



(Adaptado de Wielemans, 2000)

Aceitando a tese de que a participação pode interferir na capacidade reguladora do ME e que a descentralização introduziu a distinção entre funções de gestão e administração, transferindo competências para outros níveis de administração e, admitindo a participação na execução das políticas, é evidente que ganham importância as formas de regulação emergentes que destacamos.

Essas formas (concertação educativa, consulta, partilha contratual) ajudam a corrigir as disfuncionalidades geradas no sistema sem afectar a capacidade reguladora e excluem, em princípio, a possibilidade de uma auto regulação, abrindo o circuito regulador que esquematizámos na figura n.º 13.2.

Os processo de formação da norma obedecem a uma racionalidade jurídica, mas admitem outras origens. É neste sentido que o investigador julga poder afirmar que um novo ciclo de regulação das políticas educativas se abriu com a institucionalização do CNE, como instância mediadora entre o Ministério da Educação e a sociedade.

Analisemos agora o papel do CNE no processo de decisão.

5. O CNE E A DECISÃO POLÍTICA

A participação do CNE na tomada de decisão política ocorre na fase de preparação da decisão. O contexto e a praxeologia decisional alterou-se com o funcionamento deste órgão, na medida em que introduz, nos factores tradicionais de decisão política, novos *dados de facto* e novos *dados de valor* (Simon, 1960)²⁵, ao trazer para a decisão uma pluralidade de aspectos de ordem vária e ao articulá-los de forma sistémica na discussão de problemas e soluções.

E, apesar destes pareceres, como sublinhámos na comparação com outros conselhos consultivos do passado, não terem carácter vinculativo, interessa sublinhar o impacto político das suas opiniões e a posição influente na decisão política, pela concertação que exerce.

Poderemos legitimamente questionar a eficácia deste órgão na decisão, dado o carácter indicativo dos pareceres que elabora ou a validade da sua representatividade que nos foi referida por alguns actores entrevistados e que o investigador também sublinhou.

Mas esta questão faria sentido numa perspectiva de análise avaliativa que não assumimos. Por isso entendemos que seria um erro subestimar a autonomia e a eficácia específica da sua intervenção nas políticas educativas e reduzir a importância da participação que aí se promove a uma mudança menor.

²⁵ Desenvolvemos este conceito de Simon sobre dados de facto e dados de valor na decisão política em Educação na tese de mestrado (Ramos, C. Castro, 1995:29-32).

Pode o investigador procurar evidenciar zonas de silêncio na participação, que certamente encontraria, se aprofundasse o funcionamento deste órgão e as questões que eleger para discussão, mas, ao fazê-lo, ignoraria o presente, face a todo o passado de não participação e ignoraria o passado recente, se nos recordarmos do impacto que teve na decisão política alguns pareceres e recomendações.

Damos como exemplo a discussão da lei das propinas no ensino superior ou o parecer relativo à gestão das escolas dos ensinos Básico e Secundário que se traduziram num processo de concertação educativa exemplar.

CONCLUSÃO

Em conclusão do que fica dito, consideramos que se regista, no quadro das políticas educativas, uma tendência crescente de participação que se exerce na fase de preparação da decisão, embora sem carácter vinculativo.

Essa participação tende a concretizar um processo inovador de concertação na Educação em Portugal. A análise revelou que o circuito regulador de decisão e a praxeologia decisional do ME mudaram por efeito do contexto político e pela mudança voluntária pela via legislativa e regulamentar, permitindo a participação social nas políticas educativas.

O CNE introduziu uma ruptura no modelo tradicional de regulação e praxeologia decisional, pela representatividade da sua composição e pela concertação educativa que procurou praticar, confirmando a hipótese da emergência de um processo de participação social.

Consideramos que esta mudança põe fim a um longo ciclo de auto-regulação administrativa, porque evidencia uma outra forma de regular que se interroga e, por esse motivo interroga, a realidade de uma maneira diferente, concertando várias perspectivas na abordagem de problemas e soluções e integrando pontos de vista pela representação local de vários sectores da sociedade.

Mas o novo ciclo que, com este órgão, se inicia suscita também a questão da participação deliberativa, entendida, não apenas no que se refere ao carácter vinculativo dos Pareceres do Conselho, mas da sociedade moderna marcada pela complexidade.

Participação deliberativa que é ao mesmo tempo um lugar, *Agora* na Grécia antiga, um lugar ou lugares físicos certamente, mas sobretudo um lugar simbólico.

Não basta a possibilidade de participação e a institucionalização de órgãos de regulação, mas uma actividade deliberativa e antecipadora sobre o que a Educação deve instituir num dado momento da sua história.

Porque, como afirma Castoriadis (1986), o espaço público só vive, “*si le citoyen comprend que la polis c’est lui et que son destin dépend aussi de lui*”.

CONCLUSÕES GERAIS

CONTINUIDADES E RUPTURAS NOS QUADROS
DE GOVERNABILIDADE E DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO

CONCLUSÕES GERAIS

CONTINUIDADES E RUPTURAS NOS QUADROS DE GOVERNABILIDADE E DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO

1. HISTÓRIA METODOLÓGICA DA INVESTIGAÇÃO

A nossa investigação desenvolveu-se na busca da compreensibilidade de uma realidade apreendida empiricamente: a Administração da Educação. Para garantir uma leitura e interpretação científica dessa realidade tivemos de construir um quadro conceptual de macro teorias de mudança social e uma abordagem alternativa à ordem burocrática que moldou o sistema de Administração da Educação em Portugal.

Isto acontece, porque admitiu o pressuposto que o modelo weberiano que o informou sofreu entretanto a influência de outras correntes que procuram outros modelos adequados à mudança da sociedade contemporânea (Giddens, 1994; Beck, 1994, 1998; Crozier, 1991; Drucker, 1995; Sousa Santos, 1998; Tedesco, 1999).

Encontrada uma linha de orientação nas contribuições de vários autores sobre as alternativas interpretativas da sociedade contemporânea e face às limitações das teorias da Administração Educacional não permitirem abordar, de forma global, a problemática da nossa investigação, propusemo-nos então esboçar uma abordagem na perspectiva de regulação social, sendo esta definida como o *modo como os actores resolvem os problemas, participando na definição e construção das políticas educativas*.

Tratava-se, portanto, de algum modo de fazer uma leitura do nosso objecto de estudo – *organização política e funcionamento da Administração da Educação*, retendo apenas os aspectos que participam nesta perspectiva.

Porém, progressivamente, fomos dando conta, no percurso heurístico da investigação, da necessidade de recorrer a teorias e instrumentos conceptuais que acabaram por encontrar suporte nas duas abordagens que nos pareceram de início alternativas.

Com efeito, tivemos de combinar, na análise dos dados empíricos, a perspectiva weberiana com a perspectiva de regulação social, para interpretar e compreender o percurso passado e recente da Administração da Educação.

Fizêmo-lo, não por termos abdicado do pressuposto inicial que determinou a escolha da perspectiva da regulação social, mas porque verificámos que não era possível iludir a questão de fundo da regulação burocrática, concedendo o exclusivo àquela teoria, sem condicionar, de certa forma, com essa opção, a leitura final dos resultados.

Fazê-lo seria ignorar evidências detectadas da presença do velho modelo. Admitimos, por isso, que ambas pudessem ter expressão.

Expusemos, no Capítulo V, a construção teórica que orientou a investigação e, ao longo do trabalho empírico, fomos extraíndo as conclusões das várias leituras. Registámos, no final de cada capítulo e de cada unidade de análise, a leitura crítica e interpretativa à luz do quadro teórico definido.

Por esta razão, as conclusões gerais que nesta fase se apresentam, têm por objectivo sintetizar os principais resultados obtidos, explicitando as lógicas da investigação, e reflectir criticamente, num segundo momento, sobre alguns aspectos inerentes às conclusões.

É para nós evidente que a estratégia metodológica adoptada de considerar as duas perspectivas alternativas veio permitir que não se instalasse um determinismo teórico na macro-análise política e/ou administrativa do sistema.

Também é claro que o conceito de regulação social desempenhou um papel chave na articulação entre as várias problemáticas e na leitura interpretativa das mudanças e continuidades.

Mas é preciso dizer que nos debatemos com uma dúvida inquietante e perturbadora, várias vezes suscitada, sobre a fertilidade heurística do conceito de regulação social e sobre os limites e as virtualidades desta opção, por duas razões.

Sabíamos, à partida, que o nosso campo de estudo estava marcado por um contexto socio-cultural vazio de tradição participativa da sociedade civil. *Valeria a pena adoptar esta escolha?*

A segunda razão traduziu-se numa preocupação sobre a ousadia e a temeridade que representava a iniciativa de importar *corpus* conceptuais originários doutras disciplinas, sabendo que era mais seguro uma conceptualização categorizante ao estilo clássico com um sistema explicativo dominante das Ciências da Administração ou da Gestão. *Mas por esta via não estaríamos a inviabilizar o aparecimento hipotético de qualquer pensamento criativo?*

É que não podíamos escamotear um facto social inevitável para o observador, traduzido na mudança relacional entre governantes e governados. Era preciso ter em conta que ensaiávamos uma viagem ao interior de um sistema, num universo temático onde era preciso encontrar os fios e reconstituir os veios num jogo de análise e compreensão interpretativa de situações e lugares que nos eram familiares, mas onde procurávamos o desconhecido.

Tudo isto, enquanto o investigador lutava simultaneamente para ganhar exterioridade e por minimizar os obstáculos e interferências na construção do conhecimento científico, decorrentes do seu percurso profissional e inerentes a um processo de investigação científica.

Ao concluir provisoriamente este percurso investigativo, continuamos a pensar que a dúvida levantada se mantém pertinente e legítima, mas julgamos ter aprendido a conviver com ela.

Procurámos esclarecer os conceitos da regulação social e determinar-lhes o alcance explicativo e interpretativo. Daqui partimos para a tentativa de verificar até que ponto e de que forma tal conceito se aplicava à Administração da Educação portuguesa.

Tomámos, como linhas de argumentação, os dois axiomas da regulação social – *a autonomia dos actores e a racionalidade das regras* - que utilizámos como critério para analisar, nos processos de autonomia e de descentralização, os comportamentos político-administrativos de estruturas, políticas, modelos e estratégias, no quadro de relações institucionais estabelecidas entre níveis de Administração Central, Regional Autónoma e Local.

Acabámos também por tomar esse corpo teórico como padrão para definir a natureza da regulação do modelo emergente e a própria natureza que adquiriu a sua construção pelos actores, na interpretação global que agora faremos da Administração da Educação, depois de 1979.

2. OS PARADIGMAS E AS LÓGICAS DE INVESTIGAÇÃO

E se o paradigma weberiano permitiu colocar questões quanto à formação do modelo existente, fixando os traços gerais, relativamente aos quais se pretendia identificar a mudança, pondo em evidência condicionantes estruturais e funcionais, úteis à compreensão das razões pelas quais, ainda hoje, esse modelo se mantém, o paradigma de regulação social permitiu colocar questões sobre a intencionalidade política dos actores e a construção do sentido da mudança, revelando as estratégias e permitindo exprimir os efeitos do modelo e a sua articulação com a sociedade.

Interrogámos o passado, porque nos preocupava o presente. Convocámos a Administração Central para perceber as lógicas que determinaram que a máquina “reformasse” a Reforma e também para sustentar que o seu conhecimento é necessário para entender o que se passa com as Autonomias (Regionais e também, embora fora do nosso objecto de estudo, com a autonomia das escolas).

Com o segundo paradigma, tratou-se de descobrir nos processos de autonomia e descentralização, as estratégias de ajustamento aos princípios ideológicos e organizacionais no contexto das comunidades pertinentes, e na construção do projecto político nacional.

Neste sentido, o paradigma da regulação social exprime, sobretudo, a estratégia de actores políticos que são agentes sociais inscritos numa dinâmica de conflitos de interesses, de recursos e de poderes na luta pela autonomia e descentralização.

Deste modo, na I Parte do trabalho empírico, o paradigma weberiano apoiou uma lógica descritiva para captar a visão e a missão da Educação e Administração e o sentido da evolução do modelo paradigmático, fixado na sua última expressão com a reforma de 1971.

Na II Parte, o paradigma da regulação social ultrapassa a abordagem simplesmente descritiva para captar a dinâmica global de construção do modelo de regulação do sistema, apoiando uma lógica de *causalidade – finalidade*, centrada na análise estratégica dos actores.

Esta lógica não pode ser confundida com uma lógica causal, no sentido de procurar tudo o que determina a existência de um acontecimento ou de um facto, o antecedente constante de um fenómeno.

Não são as causas que a investigação pretende descobrir, mas as inter-relações. São círculos de interferência que se alargam e não linhas de causa e efeito.

Neste sentido, no binómio *causalidade-finalidade*, o termo causalidade pretende exprimir o efeito dinâmico, traduzido em redes de interacção entre certos contextos históricos, políticos e sociais e as finalidades expressas nos projectos educativo nacional e regionais.

Que balanço? Que retrato? Que tensões e contradições podemos, agora, numa tentativa de síntese dos principais resultados discernir à luz deste confronto de racionalidades?

3. A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO SOBRE A EDUCAÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A reflexão sobre os resultados obtidos, no trabalho empírico permite-nos precisar a evolução do pensamento sobre as relações entre Educação/Sociedade e a Administração, fazendo a seguinte leitura sobre três aspectos relevantes:

3.1. A modernização do sistema

Na interpretação que fazemos, até à segunda metade dos anos 80, mais precisamente até 1986, data da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, as reformas das políticas e dos modelos de Administração da Educação são dominados por um processo de *modernização simples* (Giddens; Beck; Lash, 1994; Beck, 1998) que incide sobre a organização burocrática e as finalidades modernizadoras da Educação e da sua Administração.

Pudemos constatar que o pensamento reformista tradicional se limitou a fazer ajustamentos, reestruturando os serviços do Ministério da Educação para os tornar mais eficazes e eficientes, aproximando-os, sob o ponto de vista organizativo, do modelo ideal-tipo weberiano.

Constatámos como a interpretação do pensamento científico da época, traduzido na fé no progresso e na certeza sobre os resultados deste modelo na administração e organização do Sistema Educativo foi desenhando orgânicas lineares de administração, subordinadas a uma hierarquia de comando que mantinha articulados os serviços sob a mesma tutela: o Ministério da Educação.

Assim aconteceu com as reestruturações mais significativas da Administração Central a partir de 1913 e anteriores a 1970, como demos conta no Capítulo VI, correspondentes a uma visão instrumental do papel da Administração para concretizar políticas autocraticamente definidas.

A regulação administrativa, duma forma sistemática e planeada, institucionaliza-se com a reforma estrutural de 1971 que, como sustentámos, consolidou a formalização e centralização como dimensões organizacionais necessárias para realizar os objectivos reformadores do estado autoritário.

Concluímos também que, no plano da relação com os serviços, esta reforma consolidou um processo de dependência funcional e o monopólio detido pelo Ministério da Educação na produção de regras que se manteve de forma ininterrupta até hoje.

A este propósito, evidenciámos que apesar da pressão hierárquica ter diminuído com o estabelecimento de uma regulação entre diferentes níveis hierárquicos em função da matéria, tudo se processou no interior da máquina que se afirma, produzindo normas legais para instaurar a nova ordem administrativa, sem estabelecer outras relações com a sociedade a não ser a prestação de serviços.

É aliás com este fundamento que confirmámos a hipótese de um modelo invariante no funcionamento da Administração.

De resto, a análise mostrou que o *leit-motiv* do discurso político reformador de democratização do ensino, evidenciado no Capítulo VI, era a manifestação de uma concepção minimalista da democracia, entendida como a igualdade jurídica assegurada pela organização hierárquica, que garante a prestação de serviços para todos e comportamentos uniformes, por parte da Administração, perante os administrados, mas excluiu a dimensão essencial de igualdade no direito de todos os cidadãos poderem intervir na definição das prestações exigidas à Administração, que só ocorre no regime democrático.

Sublinhámos como a criação de esquemas de políticas sociais distributivas para corrigir as desigualdades económicas e permitir a igualdade de acesso era exemplarmente ilustrada

na criação do IASE, em que se afastava a manifestação de qualquer autonomia ou poder paralelo, atribuindo a esta estrutura um perfil funcional de matriz burocrática.

Também verificámos que a descentralização anunciada no discurso jurídico-normativo, não era mais do que a desconcentração no rigor dos conceitos definidos no Capítulo II.

Fruto da tese sustentada pelas correntes de pensamento de cientistas sociais (Schuz, 1961; Becker, 1964; Denison, 1962), na transição dos anos sessenta para os anos setenta, de que quanto mais se desenvolvesse a Educação tanto mais se desenvolvia o País e que a Educação era a chave para resolver o que ficou conhecido entre nós como *o atraso educativo português*, o social andou ligado ao económico, elegendo a prioridade de democratizar o acesso ao sistema que oferecia a mobilidade social.

Nas políticas educativas, esse pensamento encontrou tradução, entre outras medidas, no aumento de anos de escolaridade e na generalização do ensino básico, na criação de universidades no interior e na criação dos politécnicos, determinando o crescimento da Administração centralizada pela multiplicação de serviços no topo e na base, para corresponder de forma eficaz ao projecto reformador do regime.

Concluimos, a partir da leitura crítica da inovação e mudança, que no período revolucionário (1974-1976) e até 1986, *a visão sobre a função e a missão do Ministério da Educação e da Administração Central, no plano da Administração permaneceram inalteradas*, não obstante se registar uma ruptura no plano conceptual, que provocou mudanças de orientação política ideológica e destruiu preconceitos e fundamentos das políticas elitistas (como por exemplo a unificação do ensino liceal com o ensino técnico, a alteração de programas e conteúdos entre outras).

É certo que a máquina perdeu o controlo com os processos de autogestão nas escolas (referido por vários autores, ver por todos Lima, 1992), politizou-se, vivendo a instabilidade política nas lutas internas pelo poder, mas continuou a desempenhar atribuições de concepção, planificação e execução das políticas, sem que essa função tenha sido questionada.

Para se adaptar ao crescimento gigantesco das tarefas, desconcentrou-se, em 1979, territorialmente para os distritos. Em resultado do contrato político, instituído na reforma constitucional do Estado de 1976, descentralizou-se, também em 1979, para as Regiões Autónomas. Em 1984 e 1989, como sustentámos no Capítulo XII, descentralizou-se para as Autarquias Locais, simbolicamente, no sentido em que exprimiu um sinal representativo e emblemático, apenas iniciado, corporizando o primeiro processo de descentralização da reforma da Administração Pública.

Só a partir de 1986, no triplo contexto de reforma do estado, da Administração Pública e da Educação, para responder aos desafios políticos e sociais de desenvolvimento e de integração europeia se colocou a questão do papel da Administração.

O objectivo de modernização para acompanhar o desenvolvimento europeu, e para a afirmação individual do País, perante a comunidade internacional, é retomado na agenda política com o XI Governo Constitucional (1987-1991) que faz da Educação uma prioridade nacional. No campo da Educação, o discurso reformista tradicional deu lugar a um discurso jurídico-normativo e político que, a par das novas correntes do pensamento pedagógico e educativo, acompanha o pensamento reformista da Administração e as tendências de descentralização registadas na Europa.

Mas a nova *modernização* ganha agora uma dupla dimensão no contexto do pensamento europeu: a racionalidade e a subjectividade (Touraine, 1995).

Nesta perspectiva, a modernização é entendida como a relação instável, tensa, entre razão e sujeito, racionalização e subjectividade (Tedesco, 1999).

No domínio pedagógico, a perspectiva do sujeito informa as novas correntes de pensamento sobre métodos e técnicas de ensino.

No domínio da administração, o sujeito é visto na perspectiva de conferir ao cidadão o estatuto de actor participante. Trata-se de uma nova relação política entre governantes e governados.

A esta luz, o desafio da Sociedade, traduzido na Educação consiste em encontrar esta articulação entre racionalidade e subjectividade num plano de acção social, quer dizer de actores sociais, não meramente de cidadãos.

Constatámos a presença desta nova ideologia na intencionalidade política dos quadros jurídico-normativos analisados e dos actores significantes entrevistados, que se manifesta na ruptura conceptual com a ênfase posta, até então, pelo poder político nas funções da Administração, identificando-as exclusivamente com a garantia da racionalidade do funcionamento do sistema.

Somos levados, face a esta reorientação ideológica, a concluir que subjacente a esta ruptura, parece estar a tese geral da *modernização reflexiva*, (Giddens; Beck; Lash, 1994; Beck, 1998), segundo a qual, quanto mais a sociedade se modernizar, devolvendo o poder de decisão aos cidadãos, tanto mais o sujeito adquire capacidade de reflectir nas condições da sua existência e tenta mudá-las.

Raciocinando sobre a evolução dos modelos e políticas a primeira conclusão que extraímos é a de que, até 1986, a *modernização simples*, no conceito de Giddens, dominou o pensamento e a acção dos governos (não obstante a existência de condições políticas e normativas para a mudança, criadas pelo regime democrático, há pelo menos dez anos) e

que, a partir de 1989, a reforma educativa abriu a porta à emergência de um processo de *modernização reflexiva*, no quadro de mudança política e social, do papel do Estado e de filosofia de Administração Pública.

No primeiro caso, sobretudo a partir de 1971 e até 1986, a modernização consistiu na generalização de estruturas para democratizar o ensino, mantendo os princípios da centralização e hierarquia.

No segundo caso, a reforma de 1989 e de 1993, ao flexibilizar as estruturas e ainda com a finalidade da sua agilização na busca da eficácia, induziu uma nova relação com a sociedade e uma nova relação entre serviços, admitindo a descentralização e vários níveis de responsabilidade, valorizando o local (centralidade das escolas, comunidades locais, poder local, autonomias regionais), e outorgando a Autonomia institucional.

Vemos nesta mudança, induzida e não totalmente explícita, a aplicação do novo conceito de governabilidade, assente no princípio referido por Beck (1998:182) de que o poder e a dominação só podem ser levados a efeito com o consentimento dos governados (*power and domination can only be carried out with the consent of the governed*).

Segundo Beck (1998:2) *Modernization involves not just structural change, but a changing relationship between social structures and social agents. When modernization reaches a certain level, agents tend to become more individualized, that is, decreasingly constrained by structures. In effect structural change forces social actors to become progressively more free from structure. And for modernization successfully to advance, these agents must release themselves from structural constraint and actively shape the modernization process.*

A leitura interpretativa dos processo de descentralização para as Autarquias e da construção dos processos de Autonomia (Capítulos IX, X, XI e XII) levou-nos a concluir pela evidência empírica da capacidade de autonomia dos actores.

Sublinhámos aí, como os actores eram capazes de uma estratégia e, portanto, portadores de uma racionalidade. Além disso, na leitura crítica de inovação e mudança, pudemos constatar que o modelo jurídico-normativo instituí quadros de Autonomia institucional e de participação social, o que nos permite agora repensar a mudança, concluindo pela existência de um processo emergente de *modernização reflexiva* que já não decorre da generalização de estruturas, como na modernização simples.

Mais do que isso, o que define a *modernização reflexiva*, que institui a Autonomia como princípio regulador da modernização, é a capacidade de inovar, adquirida no quadro de autonomia institucional e a capacidade de agir dos actores fora do quadro de dependência hierárquica, que se manifesta na autonomia dos actores, os quais, como evidenciámos, se

libertaram das estruturas e dependências e procuraram, nos conflitos e processos negociais, a defesa dos princípios de descentralização e autonomia.

3.2. Uma nova relação entre a Administração da Educação e a Sociedade: a participação social, os pactos, a contratualização

A articulação entre o centro e a periferia, traduzida na transferência de competências para as Regiões Autónomas e para o Poder Local, na desconcentração de serviços centrais, no reconhecimento da autonomia das escolas e na participação de parceiros educativos sociais nas políticas educativas, abriu um novo processo relacional entre a Administração da Educação e a Sociedade.

Este processo que ganha consistência, como concluímos no Capítulo VII, sobretudo a partir de 1989, inscreve-se no quadro ideológico do regime democrático e da social democracia, os quais, fazem do conceito de cidadania, o ponto de contacto entre o Estado como força organizadora e o cidadão – última medida de valor social.

Evidenciam-no as conclusões que a este propósito extraímos das análises interpretativas dos processos de descentralização e de autonomia e a reflexão que fizemos, a esta luz, dos diplomas legais instituintes e regulamentares, que nos permitem concluir, agora, a presença de uma doutrina de cidadania nacional, associada ao objectivo do progresso, identificado com a Modernização.

A nova relação, decorrente desta visão política, caracteriza-se pela partilha de responsabilidades entre poderes (central, regional autónomo e local), pela via do contrato político, da contratualização e da participação social institucionalizada em órgãos e espaços de regulação escolar e extra escolar e pelo envolvimento e mobilização social das comunidades locais na concretização de grandes projectos e programas operacionais.

Esta introduziu uma nova ordem, utilizando, como instrumentos relacionais, o diálogo e a negociação, entendidos como necessários e adequados ao conhecimento mútuo das situações e ao direito social de participação conjunta na resolução dos problemas.

É esta a diferença entre a visão minimalista dos conceitos de democratização e de participação, utilizados por um estilo de governação iluminista e tecnocrática na transição dos anos 60 para os anos 70 e até à revolução de 1974 .

A decisão política assentava então, apenas, em critérios científicos, pedagógicos, administrativos e técnicos e na certeza sobre a bondade das políticas e soluções, estabelecendo, por isso, uma relação unívoca, descendente e impessoal com a sociedade, própria de um quadro de regulação burocrática (Ramos, C, Castro, 1995); Ambrósio, T. e Ramos, C. Castro, 1998, 1999).

A análise da evolução da noção de participação e a identificação da natureza das relações, constituídas e estabelecidas entre os governos e os diferentes níveis de Administração, que pusemos em evidência em todos os contextos políticos e sociais das unidades de análise desta investigação, sustentaram a lógica argumentativa da mudança de critérios decisoriais na concretização do objectivo de democratização da Administração e permitem-nos agora concluir que a nova relação biunívoca e aberta admite uma via de sentido ascendente: primeiro, pela quebra dos laços de dependência da hierarquia funcional e, em segundo lugar, pela criação de canais e mecanismos de participação.

Na perspectiva teórica em que nos situamos (Reynaud,1995; Beck,1998, Giddens,1994; Crozier, 1991), este modelo de regulação toma como referência político filosófica, as teorias do contrato social (Rousseau, Hobbes, Locke), das quais a mais importante para a leitura interpretativa que nos propusemos, é a de Rousseau, porque privilegia o princípio da comunidade.

É essa ideia expressa no *Contrato Social* (1766), que melhor exprime a regulação social, tal como Reynaud (1993) a teoriza e Beck (1998) a reflecte nas perspectivas interpretativas de regulação social e de modernização reflexiva, onde se preconiza a libertação do sujeito das estruturas e valoriza a comunidade como local de construção de projectos e de formação social da regra, entendida como capacidade de regulação de uma acção (Reynaud, 1993).

Esta filosofia política tende a substituir uma relação de natureza normativista e de dependência por uma relação de autonomia e responsabilidade.

Espera-se que o Estado abandone os processos autocráticos de decisão e o paradigma dirigista a favor de um paradigma organizador e regulador que admita a cooperação.

E o Estado conta com a participação da sociedade civil organizada para minimizar os efeitos da crise do Estado-Providência e para enfrentar a complexidade e a incerteza que caracterizam, os processos sociais, nas sociedades contemporâneas.

No plano político, identificámos, nesta linha de pensamento:

- a)** o contrato político entre o Estado e as Autonomias Regionais;
- b)** o pacto parlamentar para a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo;
- c)** a contratualização, (sob a forma de partilha contratual, representatividade e parcerias) com as Autarquias Locais;
- d)** a situação singular de projectos nacionais, o mais significativo dos quais é o programa integrado para o sucesso educativo (PIPSE) a que poderíamos chamar utopias locais mobilizantes, pela movimentação social e articulação local entre serviços de vários departamentos governamentais, locais e não governamentais, conseguida na época, mas que não teve continuidade.

A orientação utópica manifesta-se, porque este projecto se constitui, em oposição aos valores dominantes da administração e sociedade portuguesas, como uma projecção idealista que se propõe construir a participação social desejável em ruptura com o passado, vazio de participação.

A nova relação concretizou-se ainda em soluções negociadas entre a Administração e grupos sociais de interesses (Sindicatos de professores e sindicatos de pessoal não docente, confederação de pais, associação nacional de municípios), fomentadas pelo Governo com a nomeação de grupos de trabalho negociais, substituindo a definição autocrática de soluções (como foi o caso do ECD que analisámos em investigação anterior) e na criação de espaços de regulação em órgãos de participação, acompanhamento e consulta (Conselho Nacional de Educação, Conselho de Juventude; Conselho Nacional de Acompanhamento do Ensino Artístico, Técnico e Profissional, entre outros) com ampla representatividade social.

Constatámos também que, à margem da regulação institucionalizada, emergiram no plano local e regional, processos de regulação social, espontâneos, influenciando a decisão política *a priori*, caso dos Açores (Capítulo IX) ou *a posteriori*, no caso das Autarquias Locais (Capítulo XII), dando lugar a regulações por antecipação ou por retroacção.

Concluimos relativamente à participação social que ganhou maior expressão a dimensão representativa, acentuando um processo de participação formal. Este aspecto foi particularmente evidenciado na análise funcional e interpretativa que fizemos sobre o Conselho Nacional de Educação.

E ainda que os actores entrevistados não atribuam grande importância a esta participação formal, por falta de eficácia política, o investigador sublinha que, na perspectiva de conjunto, o modelo de participação teve a virtualidade de descobrir e despertar na sociedade portuguesa, actores sociais adormecidos e permitir o aparecimento por esta via de uma massa crítica que, retrospectivamente, analisa o processo e se interroga sobre a eficácia do modelo instituído, sugerindo até outras fórmulas mais adequadas à realidade e participação local.

Reflectindo sobre o efeito criado pela nova relação Administração da Educação /Sociedade, parece-nos que o novo modelo de regulação fica mais dependente de um contrato político para a coesão nacional e que, com as Autonomias, o sistema de Administração entrou num processo complexo, cujo dilema é como organizar a unidade do modelo.

4. UM RETRATO PARCIAL FEITO DA REFLEXÃO SOBRE TRAÇOS E ESPAÇOS CONFIGURATIVOS

Vale a pena o investigador reflectir sobre a história dos processos de descentralização e autonomia, revisitando algumas conclusões das leituras interpretativas que, a propósito da desconcentração/descentralização, explicitou.

Aliás esta reflexão é necessária à compreensão da natureza da regulação educativa que funciona, em parte, com uma lógica duradoura e consistente de regulação burocrática e contraditoriamente evidencia, de igual modo, a emergência de uma regulação social, em resultado da participação de actores.

Comecemos por recordar que a Regionalização era uma reforma estrutural que implicava uma redistribuição do poder político e não apenas uma reorganização da Administração Pública.

Não podemos esquecer que o respectivo processo de criação das Regiões Administrativas foi sucessivamente adiado durante vinte e dois anos e que no referendo de 8 de Novembro de 1998, a maioria dos eleitores votou contra a regionalização.

Estes condicionamentos congénitos tiveram efeitos na configuração do modelo de regulação da Administração do Sistema Educativo que partia duma realidade incompleta, quando se abalançou para a criação de regiões educativas, sob a superintendência de direcções regionais às quais se atribui o estatuto de direcções gerais e para a descentralização para o poder local.

O resultado, no primeiro caso, foi a *segmentação* do território nacional, no que respeita à Administração Educacional em direcções regionais que aplicam localmente as políticas nacionais, definidas pelo centro, e fazem a gestão de meios e recursos, mantendo a dependência hierárquica e funcional do centro de quem dependem sob o ponto de vista político.

No que se refere à descentralização para o Poder Local, as responsabilidades transferidas limitaram-se, como vimos, às políticas sociais educativas e à participação na definição da rede e nas construções escolares, considerando-se os actores locais marginalizados no que se refere à participação na decisão política em Educação.

Neste quadro, a criação das Regiões Administrativas educativas/direcções regionais de educação representa uma solução provisória quanto aos limites territoriais, condicionada pela inexistência das Regiões previstas em lei e definidas como estruturas supra-municipais, dotadas de autonomia financeira e de órgãos representativos para a prossecução dos interesses das populações respectivas, como factor de coesão nacional e de promoção do desenvolvimento (Lei quadro das Regiões Administrativas nº 56/91, Título I, artigo 1º).

Retiramos deste processo a conclusão de que um dos dilemas da democratização da Administração é que ela não pode ser construída de forma consistente a nível local isoladamente, ou seja, se não for concretizada uma articulação entre todos os serviços desconcentrados da Administração Pública central, na região, sob pena de não se constituir uma unidade administrativa regional, entendida como uma comunidade com um projecto regional.

A não satisfação desta condição teve, como consequência, que entre o Poder Central e Local, apenas se tenha desenvolvido um quadro estreito de relações, reduzido às relações bilaterais entre Autarquias e o Governo, mediatizadas pela ANMP.

Entre as direcções regionais de educação e os serviços desconcentrados, dependentes doutros departamentos governamentais, desenvolveu-se um relacionamento informal o que equivale a dizer que se manteve a relação vertical burocrática do ME nos serviços regionais da educação sem que estes pudessem estabelecer uma articulação horizontal, institucionalizada no quadro da Administração Pública desconcentrada.

Diferente foi o processo de Regionalização Autónoma que, como vimos, sob o ponto de vista político, dos limites geográficos, e administrativo, tinha antecedentes favoráveis e deu lugar à construção de um projecto educativo regional e à formação de uma regulação autónoma.

O resultado, neste caso, foi a *fragmentação* (desagregação que se opera sem choques graves) da Administração da Educação ao nível do território nacional em três regiões – Continente, Madeira e Açores e a segregação das Regiões na participação das políticas nacionais, visto que não existe, a este nível, coordenação entre o sistema nacional e os subsistemas regionais. Esta fragmentação deve-se, naturalmente, à natureza do estatuto político-administrativo das Regiões e à ausência, por omissão ou inércia, do exercício da competência de coordenação nacional, formalmente atribuída ao Ministério da Educação.

Entendemos por isso que a reconfiguração do sistema, embora concebida pelo e regionais autónomos.

Estão assim confirmadas as hipóteses de partida e as hipóteses interpretativas que formulámos no Capítulo III.

Do ponto de vista empírico ficou por saber se os espaços autónomos são determinados por factores exógenos (geografia, condições políticas e sociais e outros.) ou se possuem uma capacidade endógena para promover capacidades inovadoras.

Contudo esta questão é-nos suscitada por reflexão posterior e a sua compreensão exigiria abrir uma nova linha de investigação ao nível do processo de desconcentração para as cinco regiões educativas.

Analisando, por fim, o funcionamento do sistema, à luz da teorização de Reynaud, a investigação confirmou uma regulação de controlo, evidenciada na normativização do

sistema e a regulação autónoma nos processos de autonomia e descentralização (Partes III e IV), confirmando-se o axioma da autonomia dos actores, hipótese donde partimos.

Pelo contrário, não encontramos evidência empírica consistente para confirmar a hipótese de uma racionalidade social no processo de formação da regra, que mantém, na prática, a lógica legal-racional weberiana.

Esta prática é de tal forma evidente que não se conhece em Educação qualquer diploma cuja iniciativa tenha partido de proponente diferente do Centro, ideia que se reforça com a constatação empírica, evidenciada de forma unânime pelos actores entrevistados, de que o direito de audição não foi eficaz, visto que raramente se exerceu em tempo útil.

Constatámos que as duas regulações: regulação autónoma e de controlo que se exercem do centro para a periferia e na periferia, respectivamente, são paralelas e não se articularam num processo de regulação conjunta.

Assim sendo, os resultados da investigação permitem-nos afirmar que apesar da constituição de processos de regulação autónoma, de descentralização simbólica, de desconcentração e da criação de instâncias de regulação, o modelo weberiano se fragmentou, desregulando-se, sem inverter a tendência pesada de uma regulação de controlo, nem instituir um processo de regulação conjunta entre o poder central e as novas ordens locais.

As leis orgânicas, os costumes, os credos culturais e a ausência de tradição participativa da sociedade portuguesa contribuíram juntos para manter a herança cultural burocrática, revelando a incapacidade da máquina administrativa de se auto-reformar.

As circunstâncias políticas, nomeadamente a não criação das Regiões Administrativas, a falta de coordenação do sistema nacional e o conflito entre o interesse nacional, por um lado, e os interesses regionais e locais, por outro, determinantes na estratégia dos actores, parecem ter tornado inoperante um modelo instituinte de regulação social educativa, dando lugar a uma regulação política que se limitou a cristalizar novas ordens locais ao nível do território.

A verdadeira ruptura é de natureza conceptual no discurso político, pela aproximação estabelecida entre o político e o social, que se traduz na abertura do modelo à decisão política participada, para encontrar as melhores soluções para os problemas através do diálogo e da negociação e promover, em cooperação, o bem comum.

A ruptura significa também que o conceito de inovação organizacional não está apenas ligado à dimensão técnica e tecnológica, mas a processos e formas de gestão.

A prática resultou, porém, *numa regulação funcional de gestão* das políticas definidas pelo centro, operada pela democratização da Administração pela via da representatividade social institucionalizada. Mas não suscitou, nem organizou de forma consistente, no período estudado, a dimensão participativa, o que pressupunha articular a rede emergente de

parceiros sociais educativos e os vários níveis de decisão e induzir a ruptura necessária com o processo tradicional de formação da regra pela via dos autores.

O impasse registado no funcionamento institucionalizado do sistema de relações explica-se assim, na nossa interpretação, por um défice de participação e pelo facto da ideologia da democratização da Administração ter colidido com os limites da economia e com a burocracia, dando lugar à emergência de uma nova problemática.

É que esta reforma substitui a problemática da diferenciação funcional de esferas de acção autonomizadas que caracterizou as reformas da Administração, anteriores a 1989, pela problemática de coordenação funcional de organização em rede dos serviços autónomos, criados pela democratização da Administração (Beck, 1998).

5. NOTA FINAL – LIMITES E POTENCIALIDADES FUTURAS

O tempo da investigação é um tempo de transição, difícil de interpretar, como são difíceis de interpretar os tempos de reforma em que os velhos modelos continuam presentes, apesar de ser reconhecida a sua caducidade e de serem substituídos, na formulação jurídica, por outros. Mas é também um tempo difícil por se encontrar ainda próximo e imbuído de dinâmicas sociais, insuficientemente conhecidas.

Esta investigação pretende ser uma leitura interpretativa dos modelos de regulação das políticas públicas de Educação em tempos de reforma.

Abandona, por isso, posturas investigativas pragmáticas ou políticas, com vista à resolução de problemas de funcionamento e aperfeiçoamento do sistema ou no sentido de induzir práticas de sujeitos e de instituições.

Ao concluir a redacção desta dissertação e perante a evidência de que as novas teias de regulação, trazidas pela participação e representação dos actores sociais, não parecerem ter afastado os fios embaraçantes da instrumentalidade burocrática, somos levados a interrogar-nos sobre os limites e exequibilidade do quadro teórico formulado para a compreensão do núcleo problemático do nosso objecto de estudo.

Sabemos (e procurámos evidenciá-lo no Capítulo I) que o papel da burocracia nas sociedades contemporâneas se enquadra numa problemática não resolvida e mais ampla de transição paradigmática do modelo organizativo da sociedade.

Trata-se de um dilema emergente, quando se pretende responder aos desafios do século XXI com o paradigma do século XVIII.

Não desconhecemos que os processos sociais não se podem representar completamente por modelos teóricos, ainda que sistémicos.

Mas temos a convicção, já anteriormente afirmada, de que a decisão política em Educação não pode já ser concebível apenas sob o ponto de vista jurídico, das relações de trabalho, das estruturas, de perspectivas pedagógicas, económicas, políticas ou sociais.

Porque a participação, o diálogo e a justiça social são valores prescritos nas disposições legais que regem as instituições educativas e inscritos no imaginário da Administração pela representatividade institucional e pela prática, em alguns casos, de processos de decisão participada.

Ora, a experiência tem igualmente revelado que a eficiência e a eficácia das decisões não se compadece com a morosidade de um processo efectivo de participação, que expresse, para além da representatividade, um sentido de pertença cívica.

Estas considerações fazem-nos pensar e intuir que, nos limites do quadro teórico construído, podem emergir novas questões, designadamente a de encontrar outras formulações alternativas para a regulação social.

Nesse sentido, supomos que a nossa investigação poderia evoluir, tomando como ponto de partida as vantagens de uma descentralização política organizativa e as necessidades e qualidade de uma regulação centralizada na busca de modelos expeditos que proporcionem a participação social como critério decisional.

Ao olharmos o trajecto da investigação percorrido e as opções metodológicas tomadas, fica-nos a sensação de termos apenas concluído uma etapa – a de descobrir, no período estudado, as tendências evolutivas e a arquitectura de modelos de regulação.

Mas esta etapa é um ponto de partida para outros percursos que podem, agora, ser feitos no sentido inverso, tomando como objecto de estudo cada uma das unidades de análise ou o aprofundamento do esquema de análise adoptado.

É que na Administração Central ficou, por exemplo, por saber a natureza da regulação na dimensão pedagógica e não se esgotou a análise de pontos de vista dos actores do sistema.

O facto de termos escolhido como actores representativos responsáveis políticos do Ministério da Educação, não introduziu outros pontos de vista igualmente legítimos de directores gerais e regionais, nem identificou a rede de relações institucionais, que no novo quadro, se estabelece entre os serviços regionais de educação e as escolas.

De igual modo, ao optar pela ANMP como unidade de análise, ficámos a conhecer processos de negociação e contratualização, mediatizados por uma organização não governamental, representativa do Poder Local, mas desconhecemos que processos de regulação local, de forma individualizada ou conjunta, se desenvolvem na relação autarquia local/escola, que suportam ou constroem a relação Governo/ANMP, nessa negociação.

A problematização do conceito de participação social, que abordámos no CNE, mereceria certamente ser desenvolvida e aprofundada, no quadro das teorias das ciências políticas e da acção, procurando compreender, por exemplo, como se organiza a participação à volta de espaços consagrados para trazer os problemas da esfera civil para a esfera política.

No entanto, estas são questões que surgem no final da investigação, correspondendo a novas problemáticas e a novos objectivos. Retomá-las seria seguir o percurso de Sísifo.

Supomos, por isso, que aquilo que pode dar utilidade a esta investigação e constitui um contributo para o conhecimento das políticas de Administração da Educação é o facto da investigação abrir uma brecha na caixa negra do funcionamento da Administração Central e desocultar racionalidades e intencionalidades políticas.

Neste sentido, julgamos ter aberto a possibilidade de investigações posteriores poderem retomar e percorrer esse caminho, infirmando ou confirmando as hipóteses interpretativas que sustentámos ou interpretar e reinterpretar os processos de autonomia da escola, articulando perspectivas locais e centrais, porque como afirma Fullan (1995:38): *“The centre and local units need each other. You can’t get anywhere by swinging from one dominance to another.”*

FONTES E BIBLIOGRAFIA

FONTES

LEGISLAÇÃO

1. Programas de Governo
2. Inquérito por Entrevista
3. Discursos políticos
5. Relatórios, Pareceres e Recomendações, Planos, Anuários
6. Outros Documentos

1. Legislação

Legislação específica Nacional e Regional:

Anexo I. p. 509-516 e Anexo II. p. 519-523

2. Programas de Governo

- 2.1. Nacionais

Assembleia da República (1987). *Programa do XI Governo Constitucional*

Presidência do Conselho de Ministros (1991). *Programa do XII Governo Constitucional*

- 2.2. Regionais

Região Autónoma dos Açores. *Programas do I, II, III, IV e V Governos (1976-1996)*. Transcrições: Anexo IV. p. 650-662

Região Autónoma da Madeira. *Programas do I, II, III, IV, V Governos (1976-1996)*. Transcrições: Anexo IV. p. 663-688

3. Inquérito por Entrevistas

Guiões e protocolos

Anexo III p. 527-634

4. Discursos políticos

Amaral, João Bosco Mota (1976). Discurso na posse do I Governo Regional dos Açores.

In Idem. *Autonomia e Desenvolvimento: um projecto para os Açores*. Ponta Delgada: Jornal da Cultura. p.17-21

- Amaral, João Bosco Mota (1992). Discurso na posse do II Governo Regional dos Açores. In Idem. *Autonomia e Desenvolvimento: um projecto para os Açores*. Ponta Delgada: Jornal da Cultura. p. 105-113
- Carneiro, Roberto (1988a). *Educação Humanista e Multidimensional*. Coimbra. Discurso no Congresso de Humanidades Greco-Latinas. Inédito, texto cedido pelo autor
- Carneiro, Roberto (1988b). *A Participação da Sociedade Civil na Reforma do Sistema Educativo*. Porto. Palestra no Forum Portucalense. Inédito, texto cedido pelo autor
- Carneiro, Roberto (1989). *A Reforma do Sistema Educativo e a Descentralização* - Discurso num encontro de Autarquias e Juventude. Lisboa. Inédito, texto cedido pelo autor
- Carneiro, Roberto (1991). *O Papel dos Municípios e das Empresas na Educação*. Porto. Discurso na Conferência “Comércio e Serviços - Poder Regional e Local. Inédito, texto cedido pelo autor
- Couto dos Santos(1992). *Discurso na tomada de posse do Presidente do Instituto Camões* Lisboa. Inédito, texto cedido pelo autor
- Couto dos Santos (1993a). *Discurso do Ministro da Educação na Assembleia da República* – interpelação do PCP. Inédito, texto cedido pelo autor
- Couto dos Santos (1993b). *Discurso no 4.º Congresso do Ensino Particular e Cooperativo*, Fátima. Inédito, texto cedido pelo autor
- Couto dos Santos(1993c). *Discurso no Jantar oferecido ao Ministro da Educação do Brasil*. Lisboa. Inédito, texto cedido pelo autor

4. Relatórios, Pareceres e Recomendações, Planos, Anuários

5.1. Relatórios

- Conselho Nacional de Educação (1991a). *Relatório de Actividades 1989*. Lisboa: ME
- Conselho Nacional de Educação (1991b). *Relatório de Actividades 1990*. Lisboa: ME
- Conselho Nacional de Educação (1992). *Relatório de Actividades 1991*. Lisboa: ME
- Conselho Nacional de Educação (1993). *Relatório de Actividades 1992*. Lisboa: ME
- Conselho Nacional de Educação (1994). *Relatório de Actividades 1993*. Lisboa: ME
- Conselho Nacional de Educação (1995). *Relatório de Actividades 1994*. Lisboa: ME
- Ministério da Educação. Departamento de Gestão de Recursos Educativos. *Relatório de Actividades 1994/95*
- Região Autónoma dos Açores (1979). *PIAPRA 78 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA

- Região Autónoma dos Açores (1980). *Plano 79 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1981). *Plano 80 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1982a). *Plano 77 Desagregação espacial do Relatório de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1982b). *Plano 81 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1983). *Plano 82 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1984). *Plano 83 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1986a). *Plano 85 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1986b). *Plano de Médio Prazo 1981-84 Relatório de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1987). *Plano 86 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1988). *Plano 87 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1989). *Plano 88 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1990). *Relatório de Execução 1989*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1991). *Plano 90 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1992). *Plano 91 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1993). *Plano 92 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1994). *Plano 93 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA
- Região Autónoma dos Açores (1995). *Plano 94 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA

Região Autónoma dos Açores (1996). *Plano 95 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA

Região Autónoma dos Açores (1997). *Plano 96 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA

Região Autónoma dos Açores Direcção Regional de Estudos e Planeamento (1993). *Plano 92 Relatório Anual de Execução*. Angra do Heroísmo: DREPA

Região Autónoma da Madeira. *Relatório de Actividades da Secretaria Regional de Educação e Cultura: Primeiro Levantamento de Áreas de Intervenção Janeiro /Dezembro. 1.º Volume Ensino*. Madeira SREC/78. Inédito, texto policopiado cedido por Carlos Lélis – Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos

5.2. Pareceres e Recomendações

Conselho Nacional de Educação (1990). *Pareceres e Recomendações 88-89*. Lisboa: ME

Conselho Nacional de Educação (1991). *Pareceres e Recomendações 1990*. Lisboa: ME

Conselho Nacional de Educação (1992). *Pareceres e Recomendações 1991*. Lisboa: ME

Conselho Nacional de Educação (1993). *Pareceres e Recomendações 1992*. Lisboa: ME

Conselho Nacional de Educação (1994a). *Pareceres e Recomendações 1993*. Lisboa: ME

Conselho Nacional de Educação (1994b). *Pareceres e Recomendações 1994: A Educação Pré-escolar em Portugal*. Lisboa: ME

Conselho Nacional de Educação (1995). *Pareceres e Recomendações, 1994*. Lisboa: ME

5.3. Planos

Ministério da Educação. *Plano de Actividades/DGAE/1992*. Texto policopiado

Região Autónoma dos Açores (1989). *Plano de Médio Prazo (PMP) 1989 - 92*. Angra do Heroísmo: DREPA

Região Autónoma dos Açores (1993). *Plano de Médio Prazo (PMP) 93-96*. Angra do Heroísmo: DREPA

Região Autónoma dos Açores. Departamento Regional de Estudos e Planeamento (1984). *Plano de Médio Prazo para 1985-1988*. Angra do Heroísmo: DREPA

5.4. Anuários

Ministério da Educação: Secretaria Geral (1992). *Anuário 92*. Lisboa: ME

Ministério da Educação: Secretaria Geral (1993). *Anuário 93*. Lisboa: ME

Ministério da Educação: Secretaria Geral (1994). *Anuário 94/95*. Lisboa: ME

6. Outros Documentos

- Assembleia Regional dos Açores (1976). *Diário das Sessões* n.º 12 de 26 de Outubro
- Conselho Nacional de Educação (1988-1994). *Registos de presença*. Lisboa: CNE.
Documentação inédita.
- Instituto Nacional de Estatística (1983). *Anuário Estatístico - Continente, Açores e Madeira*. Lisboa: INE
- Instituto Nacional de Estatística (1984). *Censos 81: XII Recenseamento geral da população, resultados definitivos*. Lisboa: INE
- Instituto Nacional de Estatística (1996). *Censos 91: XIII Recenseamento geral da população, resultados definitivos*. Lisboa: INE
- Ministério da Educação. DAPP (2000). *Leitura Quantitativa do Sistema Educativo*
- Região Autónoma dos Açores (1982). Secretaria Regional da Educação e Cultura .
Projecto de concepção da Educação Pré-escolar. Angra do Heroísmo: SREC.
Inédito
- Região Autónoma da Madeira. *Fichas de Informação.: Síntese 79 Perspectiva 80. Política Global de cada Sector SREC*. Inédito, documento cedido por Carlos Lélis – Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos
- Região Autónoma da Madeira. SREC *Apontamentos de Acções Janeiro 78 - Junho 80. Elementos pedidos pela Presidência*. Inédito, documento cedido por Carlos Lélis – Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos
- Região Autónoma da Madeira, Secretaria Regional de Educação e Cultura. Gabinete de Estudos e Planeamento (1981). *Ensino Superior e Universitário na RAM*. (CRESUM/133). Inédito, documento cedido por Carlos Lélis – Secretário Regional da Educação e Cultura do I e II Governos
- Região Autónoma da Madeira (1990). *Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira: Operação integrada de desenvolvimento 1990-1993*.
Funchal: Governo Regional da Madeira – Vice - Presidência e Coordenação Económica - Direcção Regional de Planeamento
- Secretaria Regional de Educação(RAM) (1998). *Rede Regional Escolar*. Funchal: Gabinete de Estudos e Planeamento.

BIBLIOGRAFIA*

- Adam, Gérard and Reynaud, Jean-Daniel (1978). *Conflits du travail et changement social*. Paris: PUF.
- Afonso, Almerindo Janela (1997). O Neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata: um contributo sociológico para pensar a Reforma Educativa em Portugal (1985-1995). *Revista Portuguesa de Educação*, Vol. 10 n.º 2, 103-137.
- Afonso, Almerindo Janela (1999). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia. Centro de Estudos em Educação e Psicologia. Universidade do Minho.
- Afonso, Natércio G. (1994). *A Reforma da Administração Escolar: A Abordagem Política em Análise Organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Aglietta, Michel (1986). *Régulation et crises du capitalisme*. Paris: Calmann-Lévy.
- Aguiar, Joaquim (1990). Sociedade fragmentada e clivagens políticas. *Análise Social*, XXV, 545-587.
- Aguiar, Joaquim (1996). A Dinâmica de mudança nas relações transatlânticas. In *Europa Social 1996*, (Ed. Fundação Calouste Gulbenkian). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 157-228.
- Aguiar, Joaquim (1997). A Crise democrática do Estado social. In *Europa Social*, (Ed. Fundação Calouste Gulbenkian). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Aguiar, Marsílio (1996). *Passados 20 Anos. Os valores de um tempo*. Diário de Notícias - Madeira, 1 de Julho.
- Albarello, Luc, Digneffe, Françoise, Hieraux, Jean- Pierre, Maroy, Cristian, Ruquoy, Danielle and Saint-Georges, Pierre de (1997). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Amaral, Carlos Eduardo Pacheco (1998). *Regionalismo e Estado das Autonomias. Tese de doutoramento*. Ponta Delgada: Universidade dos Açores.
- Amaral, Diogo Freitas do (1972). A Reorganização do Ministério da Educação Nacional. In *Separata do Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*, Vol. 11 Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas, pp. 5-28.

- Amaral, Diogo Freitas do (1992). *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- Amaral, João Bosco Mota (1988). *O Desafio Insular*. Ponta Delgada: Eurosigno Publicações, Lda.
- Amaral, João Bosco Mota (1995). *Autonomia e Desenvolvimento: Um projecto para os Açores*. Ponta Delgada: Jornal de Cultura.
- Ambrósio, Teresa (1981). Democratização do Ensino. In *Sistema de Ensino em Portugal*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 574-601.
- Ambrósio, Teresa (1987). *Aspirations sociales, projets politiques et efficience socio-culturelle. (Le cas de la politique d'éducation au Portugal). Contribution à une psycho-sociologie du fait politique*. Tours: Université François Rabelais.
- Ambrósio, Teresa (1990). Da tecnologia social à investigação educativa. In *Educação, Ciências Sociais e Realidade Portuguesa. Uma abordagem pluridisciplinar*, (Ed. Stoer, Stephen R.). Porto: Edições Afrontamento.
- Ambrósio, Teresa (1992a). Ciências da Educação e Decisão nas Políticas Educativas. In *Decisões nas Políticas e Práticas Educativas*, (Ed. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação). Porto: S.P.C.E., pp. 9-19.
- Ambrósio, Teresa (1992b). O Sistema educativo: ruptura, desestabilização e desafios europeus. In *Portugal Contemporâneo*, (Ed. Reis, António). Lisboa: Alfa, pp. 281-290.
- Ambrósio, Teresa (1996). A Construção social de consensos na área da Educação - ontem, hoje e amanhã. A evolução das práticas sociais e dos modelos de decisão política. In *Pacto Educativo: aspirações e controvérsias*, (Ed. Teodoro, António). Porto: Texto Editora, pp. 26-51.
- Ambrósio, Teresa (2000a). Discurso no Acto de Posse da Presidente do Conselho Nacional de Educação. In *Relatório de Actividades 1996/1999*, Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 97-101.
- Ambrósio, Teresa (2000b). Reinventar a Cultura Educativa. In *A Educação e o Futuro - Debates. Presidência da República*, Lisboa: INCM, pp. 65-70.
- Ambrósio, Teresa (2001). *Educação e Desenvolvimento: Contributo para a análise reflexiva das políticas educativas (no prelo)*. Lisboa: Unidade de Investigação Educação e Desenvolvimento FCT/UNL.

* Nota: As datas apresentadas nas referências bibliográficas respeitam à edição consultada

- Andrade, Manuel Jacinto de (1995). *Autonomia Vultos e Factos (1895/1995)*. Angra do Heroísmo: Direcção Regional de Educação da Secretaria Regional de Educação e Cultura.
- Ansart, Pierre (1990). *Les Sociologies Contemporaines*. Paris: Éditions du Seuil.
- Aron, Raymond (1967). *Les Étapes de la pensée sociologique*. Paris: Gallimard.
- Arroteia, Jorge Carvalho (1991). *Análise Social da Educação*. Leiria: Roble Edições.
- Assembleia da República (1987). *Programa do XI Governo Constitucional: Apresentação e Debate*. Lisboa: Direcção-Geral dos Serviços Técnicos.
- Assembleia Regional dos Açores (1976). *Diário das Sessões n.º 12 de 26 de Outubro*. Horta.
- Athayde, Luís Bernardo Leite de (1973-1976). *Etnografia, artes e vida antiga nos Açores*. Coimbra: Biblioteca Geral da Universidade de Coimbra (Recolha da obra do autor escrita nos anos 20, 30 e 40).
- Aurélio, Diogo Pires (1991). Sociedade, Estado e Razão. In *Dicionário do Pensamento Contemporâneo*, (Ed. Carrilho, Manuel Maria). Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Azevedo, Joaquim (1994). *Avenidas de Liberdade. Reflexões sobre Política Educativa*. Porto: Edições Asa.
- Ball, Stephen J. (1994). Political interviews and the politics of interviewing. In *Researching the Powerful in Education*, (Ed. Walford, Geoffrey). London: UCL Press, pp. 96-115.
- Ball, Stephen J. (1995). *Education Reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University.
- Barata, J.P. Martins and Ambrósio, Teresa (1988). *Desafios e Limites da Modernização*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Bardin, Laurence (1995). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barreto, António (1984). Estado Central e Descentralização: antecedentes e evolução, 1974-1984. *Análise Social*, Volume XX, 191-286.
- Barreto, António (1994). Autonomia Regional, descentralização e limites do poder político: reflexões sobre o caso açoriano. *Análise Social*, Volume XXX, 267-286.
- Barreto, António (1995). Centralização e descentralização no Sistema Educativo. *Análise Social*, Volume XXX, 159-173.
- Barreto António, (Org.) (1998). *Regionalização. Sim ou Não*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Barroso, João (1995). *Os Liceus: organização pedagógica e administração. Tese de doutoramento*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica.

- Barroso, João (1996). Do Pacto Educativo à Educação como Pacto. In *Pacto Educativo: aspirações e controvérsias*, (Ed. Teodoro, António). Porto: Texto Editora, pp. 80-89.
- Barroso, João (1998). Descentralização e autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública. *Revista Colóquio Educação/Sociedade*, Volume n.º 4 - Nova Série Outubro 98, 32-58.
- Baudrillard, Jean (1991). *Simulacros e Simulação*. Lisboa: Relógio de Água.
- Baudrillard, Jean (1996). *La Société de consommation, ses mythes, ses structures*. Paris: Gallimard.
- Bauman, Zigmunt (1991). *Modernity and Ambivalence*. Cambridge: Polity Press.
- Bauman, Zigmunt (1992). *Intimations of postmodernity*. London: Routledge.
- Beck, Ulrich (1998). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Beck, Ulrich, Giddens, Anthony and Lash, Scott (1994). *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in Modern Social Order*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. New York: Columbia University Press.
- Bell, Daniel (1973). *The Coming of post-industrial society: a venture in social forecasting*. New York: Basic Book.
- Bernoux, Philippe (1989). La Sociologie des Organizations. In *Sociologie Contemporaine*, (Eds. Durand, Jean-Pierre and Weil, Robert). Paris: Vigot, pp. 374-394.
- Berthier, Nicole (1998). *Les Techniques d'enquête: Méthode et exercices corrigés*. Paris: Armand Colin.
- Bertrand, Yves and Valois, Paul (1994). *Paradigmas Educacionais: Escola e Sociedades*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Birnbaum, P. (1982). *La Logique de l'État*. Paris: Fayard.
- Blacker, David (2000). The Institutional Autonomy of Education. *Journal of Philosophy of Education*, Vol. 34 n.º 2, 229 - 246.
- Blanchet, A. (1985). *L'Entretien dans les Sciences Sociales*. Paris: Dunod.
- Blase, Jo and Blase, Joseph (1999). Implementation of shared governance for instructional improvement: Principals' perspectives. *Journal of Educational Administration*, 37 n.º 5, 476 - 500.
- Bogdan, Robert and Biken, Sari (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.

- Borges, Paulo Alexandre Esteves (1989). *Agostinho da Silva: Dispersos*. Lisboa: ICALP.
- Bouchez, Alain (1994). Education et décentralisation. *Cahiers Pédagogiques*, n.º 325, 44-45.
- Boudon, Raymond (1989). *Effets pervers et ordre social*. Paris: PUF.
- Boudon, Raymond (1990). *Dicionário de Sociologia*. Lisboa: D. Quixote.
- Bourdieu, Pierre (1979). *La Distinction: Critique sociale du jugement*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- Bourdieu, Pierre (1989). *La Noblesse d'État: Grandes Écoles et esprit de corps*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- Bourdieu, Pierre (1994). *Raisons Pratiques: Sur la théorie de l'action*. Paris: Éditions du Seuil.
- Boyer, Robert and Sayard, Yves (1995). *Théorie de la Régulation. L'État des Savoirs*. Paris: Éditions La Découverte.
- Bray, Mark (1999). Control of Education: Issues and Tensions in Centralization and Decentralization. In *Comparative Education: The Dialectic of the Global and Local*, (Eds. Arnove, Robert F. and Torres, Carlos Alberto). New York: Rowman & Littlefield Publishers. INC.
- Bush, Tony (1986). *Theories of Educational Management*. London: Harper & Row.
- Cabral, Manuel Vilaverde (1992). Portugal e a Europa: diferenças e semelhanças. *Análise Social*, n.º 118-119, 943-954.
- Caetano, Marcello (1974). *Depoimento*. Lisboa: Centro do Livro Brasileiro.
- Caetano, Marcello (1980). *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- Calisto, Luís (1995). *Achas na Autonomia*. Funchal: Diário de Notícias.
- Calisto, Luís (1996) In *Diário de Notícias*, 30 de Junho de 1996 Funchal.
- Camacho, Augusto da Silva Branco and Carvalho, Mário Luís Jesus (1972). *Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes*. Ponta Delgada (Açores): Tip. Gráfica Açoriana, Limitada.
- Campos, Bártolo Paiva (1989). *Questões de Política Educativa*. Porto: Edições Asa.
- Canário, Rui, Alves, Natália and Rolo, Clara (2001). *Escola e Exclusão Social: Para uma análise crítica da política Teip*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional Educa-Organizações.
- Carita, Rui (1991). *História da Madeira (1566-1600): A Crise da 2.ª Metade do Séc. XVI*. Funchal: Governo Regional da Madeira - Secretaria Regional da Educação Juventude e Emprego.

- Carita, Rui (1992). *História da Madeira (1600-1700): As Dinastias Habsburgo e Bragança*. Funchal: Governo Regional da Madeira - Secretaria Regional da Educação Juventude e Emprego.
- Carita, Rui (1996). *História da Madeira O Século XVIII: Arquitectura de Poderes*. Funchal: Governo Regional da Madeira - Secretaria Regional de Educação.
- Carita, Rui (1999). *História da Madeira O Século XVII: Economia e Sociedade*. Funchal: Governo Regional da Madeira - Secretaria Regional de Educação.
- Carneiro, Roberto (1994). A Dinâmica de Evolução dos Sistemas Educativos. *Colóquio Educação Sociedade*, n.º 6, 13-60.
- Carneiro, Roberto (1999). *A Changing Canon of Government: From Custody to Service Government of the Future: Getting from here to there*. Paris: OCDE, PUMA/ SGF (99)3.
- Carta ao Governador em 1969 - A Autonomia é reduzida e vive em "liberdade condicionada" (1996) In *Diário de Notícias, 30 de Junho de 1996* Funchal, pp. 5.
- Carvalho, José Vieira de (1995). Comentário sobre a Comunicação Educação e Poder Local apresentada por Sousa Fernandes. In *Educação Comunidade e Poder Local*, (Ed. Conselho Nacional de Educação). Instituto Politécnico de Viana do Castelo: Conselho Nacional de Educação, pp. 71-76.
- Carvalho, Rómulo de (1986). *História do Ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castoriadis, Cornelius (1986). *Les Carrefours du Labyrinthe. Tome 2 Domaine de l'Homme*. Paris: Éditions du Seuil.
- Caupers, João (1998). Dos Argumentos contra a Regionalização ao modo de a fazer. In *Regionalização. Sim ou Não*, (Ed. Barreto, António). Lisboa: Publicações D. Quichote, pp. 151-157.
- Cazeneuve, Jean (1982). *Dicionário de Sociologia*. Lisboa: Verbo.
- Clegg, Stewart R. (1998). *As Organizações modernas*. Oeiras: Celta Editora.
- Clímaco, Maria Carmo (1994). *The Use of Performance Indicators in School Self-Evaluation. (Policopiado)*. Cranfield: University of Cranfield.
- Coelho, Mário Baptista (1989). *Portugal o Sistema Político e Constitucional 1974/84*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa.
- Comissão das Comunidades Europeias (2000). *Memorando sobre a Aprendizagem ao longo da vida (Documento de trabalho dos serviços da Comissão)*. Bruxelas: C.C.E.

- Cookson, Peter W. (1994). The Power discourse: elite narratives and educational policy formation. In *Researching the Powerful in Education*, (Ed. Walford, Geoffrey). London: UCL Press, pp. 116-130.
- Correia, José A., Stoleroff, Alan D. and Stoer, Stephen R. (1993). A ideologia da modernização no Sistema Educativo em Portugal. *Cadernos de Ciências Sociais*, n.º 12/13, 25 - 51.
- Costa, Jorge Adelino (1998). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: Asa Editores.
- Crozier, Michel (1963). *Le Phénomène bureaucratique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Crozier, Michel (1970). *La Société bloquée*. Paris: Éditions du Seuil.
- Crozier, Michel (1987). *État Modeste, État Moderne. Strategies pour un autre Changement*. Paris: Éditions Fayard, Éditions du Seuil.
- Crozier, Michel (1990). Liberté Complexité. *Le Débat*, n.º 60.
- Crozier, Michel (1995). *La Crise de l'Intelligence - Essai sur l'Impuissance des Élités à se Reformar*. Paris: InterEditions.
- Crozier, Michel and Friedberg, Erhard (1977). *L'Acteur et le Système*. Paris: Seuil.
- Cruz, Manuel Braga da (1995). *Instituições Políticas e Processos Sociais*. Lisboa: Bertrand.
- Cruz, Manuel Braga da (1997a). Comentários. *Revista Colóquio Educação/Sociedade*, 1/97 Nova Série Out 97, 64-66.
- Cruz, Manuel Braga da (1997b). Condições político sociais da reforma dos sistemas de protecção social. In *Europa Social*, (Ed. Fundação Calouste Gulbenkian). Lisboa.
- Delors, Jacques (1996). *Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI*. Porto: Asa.
- Denison, E. (1967). *Why Growth Rates Differ: Post-War Experiences in Nine Western Countries*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento (1998). *Sistema Educativo Português: Situação e Tendências 1985-1995*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Direcção Regional de Estatística (1996). *Vinte Anos de Autonomia e Desenvolvimento*. Funchal: Governo Regional da Madeira.
- Dror, Yehezkel (1983). *Public Policymaking Reexamined*. New Brunswick (U. S.A.) and London (U. K.): Transaction Books.
- Drucker, Peter (1995). *A Gestão numa Época de grande Mudança*. Lisboa: Difusão Cultural.
- Dunkerley, Robyn Thomas and David (1999). Janus and the bureaucrats: middle management in the public sector. *Public Policy and Administration*, Volume 14 n.º 1 Spring 1999, 29-41.
- Dunlop, J. T. (1958). *Industrial Relations Systems*. New York: H. Holt.

- Durand, Jean-Pierre and Weil, Robert (1989). *Sociologie Contemporaine*. Paris: Vigot.
- Durkeim, Émile (1989). *Éducation et Sociologie*. Paris: PUF.
- Durkheim, Émile (1967). *De la Division du Travail Social*. Paris: PUF.
- Enes, José (1984). *O 25 de Abril e a Autonomia Regional dos Açores*. Ponta Delgada: Gráfica Açoriana.
- Enes, José (1988). Autonomia Regional dos Açores numa Perspectiva de Teoria de Estado. In *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político*, (Ed. Instituto Açoriano de Cultura). Angra do Heroísmo: Instituto Açoriano de Cultura, pp. 17-36.
- Esteves, Maria da Assunção (1998). A Regionalização na Constituição Necessidade ou Possibilidade. In *Regionalização. Sim ou Não*, (Ed. António Barreto, (Org.)). Lisboa: Publicações D. Quixote, pp. 243-245.
- Etzioni, Amitai (1994). *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*. New York: Simon & Schuster.
- Eurydice (1990a). *Reforme Educative: Espagne 1989*. Bruxelles: Eurydice - Unité Européenne.
- Eurydice (1990b). *Reforme Educative: France 1989*. Bruxelles: Eurydice - Unité Européenne.
- Eurydice (1990c). *Reforme Educative: Portugal 1989*. Bruxelles: Eurydice - Unité Européenne.
- Eurydice (1990d). *Reforme Educative: Royaume-Uni 1989*. Bruxelles: Eurydice - Unité Européenne.
- Evers, Colin and Lakomski, Gabriele (2000). *Doing Educational Administration- A Theory of Administrative Practice*. Oxford: Elsevier Science Ltd.
- Faroux, Roger (1996). *Pour l'École: Rapport de la Commission présidée par R. Faroux*. Paris: Calman-Levy.
- Favereau, Olivier (1994). Trois thèses de Jean-Daniel Reynaud sur l'économie des règles. In *Variations Autour de la Régulation Sociale. Hommage à Jean Daniel Reynaud*, (Ed. Presses de L'École Normale Supérieure). Paris: Presses de l' École Normal Supérieure.
- Featherstone, Mike (1988). In Pursuit of the Postmodern: An Introduction. *Theory, Culture & Society*, Vol. 5, 195 - 215.
- Fernandes, António de Sousa (1992). *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário. Evolução do Sistema Educativo Português durante os períodos liberal e republicano (1836-1926)*. Tese de doutoramento. Braga: Universidade do Minho.

- Fernandes, António Sousa (1988). *A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional da Educação Escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo*. Braga: Barbosa & Xavier L.da Artes Gráficas Editores.
- Fernandes, António Sousa (1995). Educação e Poder Local. In *Educação Comunidade e Poder Local*, (Ed. Conselho Nacional de Educação). Instituto Politécnico de Viana do Castelo: Conselho Nacional de Educação, pp. 45-63.
- Fernandes, António Teixeira (1988). *Os Fenómenos Políticos - Sociologia do Poder*. Porto: Edições Afrontamento.
- Fernandes, Nicodemos (1996). *Desafios da Autonomia na viragem do século*. Diário de Notícias - Madeira, 1 de Julho.
- Fernandes, Rogério (1999). Dois anos de trabalho no Ensino Básico. *Revista Educação Sociedade & Cultura*, n.º 11, 9-27.
- Ferreira, José Medeiros (1994). Os Regimes Autónómicos dos Açores e da Madeira. In *História de Portugal*, Vol. 8.º Portugal em transe (1974-1985) (Ed. Mattoso, José). Lisboa: Editorial Estampa, pp. 176-195.
- Fonseca, Aurélio da (2000). *Ensino Superior: Universidade dos Açores*. Diário Insular. Angra do Heroísmo, 4 de Junho.
- Fonseca, José Manuel Protes da (1981). Gestão do Sistema de Ensino. In *O Sistema de Ensino em Portugal*, (Eds. Silva, Manuela and Tamen, Isabel). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 117-142.
- Formosinho, João (1987). *Educating for Passivity (1926-1968)*. London: University of London.
- Formosinho, João (1994). A Educação Pré-Escolar em Portugal. In *Pareceres e Recomendações 1994: A Educação Pré escolar em Portugal*, (Ed. CNE). Lisboa: CNE.
- Formosinho, João (2000). Especialização docente e administração das escolas. Análise das dimensões da especialização docente e problematização da sua articulação com a administração das escolas. *Revista Educação Sociedade & Cultura*, 13, 7 - 42.
- Formosinho, João and Ferreira, Fernando Ilídio (1998). O pragmatismo burocrático: um contributo para o estudo das políticas educativas no quotidiano. In *Éducation et Politique = Educação e Política: II Congresso Internacional*, (Eds. Albano Estrela and Júlia Ferreira). Lisboa: AFIRSE Portuguesa. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Universidade de Lisboa, pp. 172-180.
- Formosinho, João and Ferreira, Fernando Ilídio (1997). A decisão no quotidiano: contributo para o estudo da iniciativa social em Educação. In *La Décision en Education = A*

- Decisão em Educação: Actas do VIII Colóquio Nacional da Secção Portuguesa da AIPELF/AFIRSE*, (Eds. Albano Estrela and Júlia Ferreira). Lisboa: AFIRSE Portuguesa. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Universidade de Lisboa, pp. 80-88.
- Formosinho, João and Machado, Joaquim (2000). *A Administração das Escolas no Portugal Democrático. Comunicação apresentada no Curso de Verão 2000*. Porto: www.cursoverao.pt/htm.
- Forrester, Vivianne (1997). *O Horror Económico*. Lisboa: Terramar.
- Forsberg, Kevin, Mooz, Hal and Cotterman, Howard (1996). *Visualizing Project Management*. New York: John Wiley & Sons, INC.
- Friedberg, Erhard (1995). *O Poder e a Regra*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Fukuyama, Francis (1992). *The End of History and the last Man*. New York: Free Press.
- Fullan, Michael (1993). *Change Forces*. London: The Falmer Press.
- Fundação Calouste Gulbenkian (Ed.) (1997). *Europa Social - Seminário Internacional*. Lisboa.
- Gérard, Adam, Reynaud, Jean -Daniel and Verdier, Jean-Maurice (1973). *La Négotiation Collective en France*. Paris: Éditions Ouvrières.
- Gérard, Adam and Reynaud, Jean-Daniel (1978). *Conflits du travail et changement social*. Paris: PUF.
- Getzels, J.W. and G., Guba E. (1957). Social behavior and the administrative process. *School Review*, n.º 65.
- Gewirtz, Sharon and Ozga, Jenny (1994). Interviewing the education policy elite. In *Researching the Powerful in Education*, (Ed. Walford, Geoffrey). London: UCL Press, pp. 186-203.
- Giddens, Anthony (1996). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta Editora.
- Giddens, Anthony (1997). *Modernidade e Identidade Pessoal*. Oeiras: Celta Editora.
- Giddens, Anthony (1998). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Godinho, Vitorino Magalhães (1974). *A Educação num Portugal em mudança*. Lisboa: Ministério da Educação Nacional.
- Gore, Al (1994). *Reinventar a Administração Pública: Relatório sobre o estado da Administração Pública Americana e as opções fundamentais para a sua reforma. Elaborado sob a direcção do Vice- Presidente Al Gore*. Lisboa: Quetzal Editores.
- Grácio, Rui (1995). *Obra Completa*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- Griffiths, Morwenna (2000). Collaboration and partnership in question: Knowledge, politics and practice. *J. Education Policy*, 15 n.º 4, 383-395.
- Haddad, Wadi D. (1995). *Le Processus de planification et de formulation des politiques d'éducation: théories et pratiques*. Paris: UNESCO. Institut International de Planification de l'Éducation.
- Hall, R. H. (1963). The Concept of Bureaucracy. *American Journal of Sociology*, n.º 69, 32-40.
- Hallak, Jacques (1991). *La Planification de l'Éducation: quelques réflexions rétrospectives et prospectives*. Paris: Institut International de Planification de l'Éducation (UNESCO).
- Halpin, David (1999). Utopian realism and a new politics of education: Developing a critical theory without guarantees. *J. Education Policy*, Vol.14 n.º 4, 345 - 361.
- Handy, Charles (1992). *A Era da Irracionalidade ou a Gestão do Futuro*. Lisboa: Edições Cetop.
- Handy, Charles (1994a). *A Era do Paradoxo*. Lisboa: Edições Cetop.
- Handy, Charles (1994b). *Os Deuses da Gestão*. Lisboa: Edições Cetop.
- Handy, Charles (1995). *A Era da Incerteza*. Lisboa: Edições Cetop.
- Hanson, E. Mark (1998). Strategies of educational decentralization: key questions and core issues. *Journal of Educational Administration*, Vol. 36 n.º 2, 111-128.
- Harris, Neville (1993). *Law and Education: Regulation, Consumerism and Education System*. London: Sweet & Maxwell Ltd.
- Herpin, Nicolas (1997). Sommes-nous postmodernes? *Sciences Humaines*, n.º 73, 21-27.
- Howard, Robert W. (1987). *Concepts and Schemata*. London: Cassel Educational.
- Howlett, Michael and Hamesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoy, W. and Miskel, K. (1982). *Theory and Research and Practice*. Westminster: Random House.
- Hoy, Wayne K. (1994). Foundations of Educational Administration: Traditional and Emerging Perspectives. *Educational Administration Quarterly*, Volume 30, n.º 2, 178-198.
- Jeudi, Henri-Pierre (1995). *A Sociedade Transbordante*. Lisboa: Edições séc XXI.
- João, Maria Isabel (1996). Identidade e Autonomia. *Revista: Ler História*, n.º 31, 103-131.
- Kirk, Jerome and Miller, Marc L. (1986). *Reliability and validity in qualitative research*. Beverly Hill: Sage University Paper.

- Kivinen, Osmo and Rinne, Risto (1998). State, Governmentality and Education: The Nordic experience. *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 19 n.º 1, 39-52.
- Kogan, Maurice (1994). Researching the powerful in education and elsewhere. In *Researching the Powerful in Education*, (Ed. Walford, Geoffrey). London: UCL Press, pp. 67-80.
- Koha, Le Huu (2000). *Liens Méthodologiques et Parenté Epistémologique entre les Sciences Sociales*. Paris: Presses Universitaires du Septentrion.
- Kumar, Krishan (1995). *From Post-Industrial to Post-Modern Society. New Theories of Contemporaneous World*. Oxford (U. K.): Blackwell.
- Laderriere, Pierre (1992). Evolution des politiques d'évaluation des systèmes éducatifs. In *L'Enseignement en Europe, l'Enseignement en Belgique: Analyse, bilan et perspectives*, (Ed. Université Libre de Bruxelles). Bruxelles: Université Libre de Bruxelles, pp. 30-37.
- Laderriere, Pierre (1996). Conséquences des Politiques d' "Apprentissage à Vie" sur le fonctionnement du Système Éducatif. *Revue Éducation Comparée*, n.º 51, 41-52.
- Lages, Mário (1997). Pós-modernidade e Identidade. *Revista Colóquio/Educação e Sociedade*, Nova Série Vol 1/97 Out. 97, 45-61.
- Lagroye, Jacques (1993). *Sociologie Politique*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz.
- Lash, Scott (1994). Reflexivity and its doubles: structures, aesthetics, community.
- Legrand, André (1996). L'Éducation Nationale en transition? *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 79, 433-443.
- Legrand, Louis (1988). *Les Politiques de l'Éducation*. Paris: PUF.
- Leite, José Guilherme Reis (1988). Uma Reflexão sobre a Autonomia dos Açores. In *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político*, Angra do Heroísmo: Instituto Açoriano de Cultura, pp. 37-49.
- Leite, José Guilherme Reis (1990). *Sobre a Autonomia dos Açores*. Ponta Delgada: Edições Signo.
- Leite, José Guilherme Reis (1993). Os Fundamentos da Autonomia dos Açores. In *III Semana de Estudos da Cultura Açoriana e Catarinense*, Ponta Delgada: Universidade dos Açores - Universidade Federal de Santa Catarina.
- Leite, José Guilherme Reis (1995). *Política e Administração nos Açores de 1890 a 1910 - O 1.º Movimento Autonomista. Tese de doutoramento*. Ponta Delgada: Jornal de Cultura.

- Lélis, Carlos (1999). *As Ilhas d' Invenção*. Funchal: Edição do Autor.
- Lessard-Hébert, Michel, Goyette, Gabriel and Boutin, Gérald (1994). *Investigação qualitativa. Fundamentos e práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lima, Licínio C. (1992). *A Escola como organização e participação escolar. Tese de Doutoramento*. Braga: Instituto da Educação. Universidade do Minho.
- Lima, Licínio C. (1998). A Administração do Sistema Educativo e das Escolas (1986-1996). In *A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP: Estudos temáticos Volume I*, (Ed. Ministério da Educação. Gabinete de Gestão Financeira). Lisboa: M.E., pp. 17-96.
- Lindbeck, Assar (1997). Social Policies and the future of capitalism. In *Europa Social*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 131-140.
- Lopes, Óscar (1986). Vectores Culturais Portugueses desde o Liberalismo à Actualidade. In *História de Portugal*, Vol. 3 (Ed. Saraiva, José Hermano). Lisboa: Publicações Alfa, pp. 735-759.
- Lourenço, Eduardo (1988a). Da Autonomia como Questão Cultural. In *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político*, Angra do Heroísmo: Instituto Açoriano de Cultura, pp. 51-62.
- Lourenço, Eduardo (1988b). *Nós e a Europa ou As duas raízes*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Lourenço, Eduardo (1999). *Portugal como Destino seguido de Mitologia da Saudade*. Lisboa: Gradiva.
- Lourenço, Eduardo (2000). *O Labirinto da Saudade*. Lisboa: Gradiva.
- Lugan, Jean-Claude (1983). *Éléments d'analyse des systèmes sociaux*. Toulouse: Privat.
- Lyon, David (1992). *A Sociedade da Informação: Questões e Ilusões*. Oeiras: Celta Editora.
- Liotard, Jean-François (1989). *A Condição Pós-Moderna*. Lisboa: Gradiva.
- Maden, Margaret (2000). *Shifting Gear: Changing Patterns of Educational Governance in Europe: A Research Monograph for the Association of Education Committees (AEC) Trust*. London: Trentham Books for The Association of Education Committees Trust.
- Malen, Betty (1997). Rethinking the multiple perspectives approach to education policy analysis: implications for policy practice connections. *J. Education Policy*, Vol. 12 n.º 5, 419-445.
- Marques, Margarida (1992). *A Decisão Política em Educação. O Partenariado Sócio-Educativo como Modelo Decisional*. Lisboa: Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa.
- Martins, G. Cância (1981). Centralização e Descentralização. In *O Sistema de Ensino em Portugal*, (Eds. Silva, Manuela and Tamen, Isabel). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 95-107.

- Matalon, Benjamin and Ghiglione, Rodolphe (1997). *O Inquérito: Teoria e Prática*. Oeiras: Celta Editora.
- Mattoso, José (1998). *A Identidade Nacional*. Lisboa: Gradiva.
- Mayntz, Renate (1990). *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mendes, José Manuel de Oliveira (1996). O Regionalismo como construção identitária. O Caso dos Açores. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 54, 127-140.
- Mendras, Henri (1989). *Éléments de Sociologie*. Paris: Armand Collin.
- Merriam, Sharan B. (1991). *Case Study Research in Education: A Qualitative Approach*. San Francisco: Jossey - Bass Publishers.
- Ministério da Administração Interna. Secretaria de Estado da Administração Regional e Local (1980). *Livro Branco sobre Regionalização*. Lisboa: M.A.I.
- Ministério da Educação (Ed.) (1989). *A Reforma Educativa em Marcha - Balanço de dois anos de Governo*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Ministério da Educação (1991). *Para Uma Pedagogia do Sucesso: O PIPSE no Contexto da Reforma Educativa*. Lisboa: M.E.
- Ministério da Educação e Ciência (1980). *O Actual Sistema Educativo e as perspectivas próximas da Educação em Portugal*. Lisboa: Editorial do M.E.C.
- Ministério da Educação e Ciência (1981). *Pareceres comentários e críticas sobre a Proposta de Lei de Bases do Sistema Educativo*. Algeirão: Editorial do M.E.C.
- Ministério da Educação. Secretaria-Geral (1991). *Reformas do Ensino em Portugal 1870-1889*. Lisboa: M.E.
- Mintzberg, Henri (1973). *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper and Row.
- Mintzberg, Henri (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mintzberg, Henry (1994). *Structure & Dynamique des Organizations*. Paris: Les Éditions D'Organization.
- Miranda, Jorge (1998). Sobre as Regiões Administrativas. In *Regionalização. Sim ou Não*, (Ed. Barreto, António). Lisboa: Publicações D. Quichote, pp. 171-180.
- Mitchell, Douglas E. and Boyd, William Lowe (1998). Knowledge Utilization in Educational Policy and Politics: Conceptualizing and Mapping the Domain. *Educational Administration Quarterly*, 34 n.º 1, 126-140.
- Moles, Abraham (1995). *As Ciências do Impreciso*. Porto: Edições Afrontamento.
- Moniz, António Brandão (1985). Ruptura Simbólica e Discurso Separatista Açoriano em 1974-75. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.15/16/17, 171 - 186.

- Monjardino, Álvaro (1990). Raízes da Autonomia Constitucional. In *Colóquio Internacional de História da Madeira*, Funchal: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, pp. 885-909.
- Montalvo, António Rebordão (1989). O Poder Local e a Participação dos Cidadãos. In *Portugal O Sistema Político e Constitucional 1974/84*, (Ed. Coelho, Mário Baptista). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa.
- Moreira, Vital (1992). A edificação do novo sistema institucional democrático. In *Portugal Contemporâneo*, Vol. 6 (Ed. Reis, António). Lisboa: Edições Alfa, pp. 81 -116.
- Moreira, Vital (1997). *Autoregulação Profissional e Administração Pública*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Morin, Edgar (1984). *Sociologie*. Paris: Fayard.
- Mouffe, Chantal (1996). *O Regresso do Político*. Lisboa: Gradiva.
- Mucchielli, Roger (1988). *L'Analyse de Contenu des Documents et des Communications. Formations Permanentes en Sciences Humaines*. Paris: ESF Entreprises Moderne d'Édition Librairies Thecniques.
- Nemésio, Vitorino (1932). Açorianidade. *Revista Insula*, n.º 7-8.
- Newell, C. A. (1978). *Human Behaviour in Educational Administration*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Nóvoa, António (1987). *Le Temps des Professeurs: Analyse socio-historique de la profession enseignante au Portugal (XVIII.e-XX.e siècle)*. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.
- Nóvoa, António (1989). A República e a Escola: das intenções generosas ao desengano das realidades. In *Reformas do Ensino em Portugal: Reforma de 1911*, (Ed. Educacional, Ministério da Educação. Instituto de Inovação). Lisboa: IIE, pp. IX-XXI.
- Nóvoa, António (1990). *Análise da Instituição Escolar. Relatório para Professor Associado*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação Universidade de Lisboa.
- Nóvoa, António (1993). *A Imprensa de Educação e Ensino: Repertório analítico (séculos XIX-XX)*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Nóvoa, António (1998). *Histoire & Comparaison (Essais sur l'Éducation)*. Lisbonne: EDUCA.
- Nóvoa, António (2000). *L' Apport de l' Éducation Comparée à l' Europe de l' Éducation*. Paris: Institut epice.
- Nóvoa, António and Scriever, Jurgen (2000). *A Difusão Mundial da Escola*. Lisboa: EDUCA.
- Obin, Jean-Pierre (1993). *La Crise de l'Organization Scolaire*. Paris: Hachette.

- OCDE (1984). *Exames das Políticas Nacionais*. Lisboa: Ministério da Educação. Gabinete de Estudos e Planeamento.
- Oliveira, Luís Valente de (1995). Discurso na Sessão de Abertura do Seminário sobre Poder Local. In *Educação Comunidade e Poder Local*, Instituto Politécnico de Viana do Castelo: Conselho Nacional de Educação, pp. 29-39.
- Oliveira, Maria Teresa Morais de (1996). *A Metáfora, a Analogia e a Construção do Conhecimento Científico no Ensino e na Aprendizagem: Uma Abordagem Didáctica*. Tese de doutoramento. Lisboa: Faculdade de Ciências e Tecnologia. Universidade Nova de Lisboa.
- Olivier, Blaise (1995). *L'Acteur et le Sujet: vers un Nouvel Acteur Économique*. Paris: Sociologie Économique. Desclée de Brower.
- Olson, Mancur (1994). *The Logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Osborne, David and Gaebler, Ted (1994). *La Reinención del Gobierno La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.
- Otero, Paulo (1992). *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Ozer, Atila (1998). *L'État*. Paris: GF Flammarion.
- Ozga, Jenny (2000). *Policy research in educational settings - contested terrain*. London: Open University Press.
- Papadopoulos, George S. (1995). *L'OCDE face à l'Éducation 1960-1990*. Paris: OECD/OCDE.
- Parsons, Talcott (1955). *Éléments pour une sociologie de l'action*. Paris: Plon.
- Patton, Michael Quinn (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. London: Sage Publications.
- Perroux, François (1989). *Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Petrella, Riccardo (1997). Vers une société de welfare mondial - Les limites du capitalisme de marché. In *Europa Social*, (Ed. Fundação Calouste Gulbenkian). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 79-95.
- Pires, António Machado (1997). O Homem Açoriano e a Açorianidade. In *IV Colóquio Internacional de História das Ilhas Atlânticas*, (Ed. Governo Regional da Madeira). Gran Canária/Tenerife: Governo Regional da Madeira, pp. 140-159.

- Pires, Eurico Lemos (1987). *Lei de Bases do Sistema Educativo: apresentação e comentários*. Porto: Edições Asa.
- Popkewitz, Thomas S. (1997). A Changing Terrain of Knowledge and Power: A Social Epistemology of Educational Research. *Educational Researcher*, Vol. 26 n.º 9, 18-29.
- Prost, Antoine (1992). *Éducation, société et politiques. Une histoire de l'enseignement en France de 1945 à nos jours*. Paris: Éditions du Seuil.
- Proux, M. and Chambon, A. (1987). Du Contrat éducative local. In *Contrats et éducation: la pédagogie du contrat le contrat en éducation*, Paris: L'Harmattan - INRP, pp. 113-128.
- Pugh, D. S. and Hinkson, D. J. (1976). *Organizational Structure in its Context: The Aston Programme I London*. London: Saxon House.
- Puñal, Antonio Martínez (1988). Encol das Vias de Incidência das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europeia (con Atención Particular às Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira. In *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político*, (Ed. Instituto Açoriano de Cultura). Angra do Heroísmo: Instituto Açoriano de Cultura, pp. 149-186.
- Pureza, José Manuel (1999). Justiça e Cidadania: para uma justiça mais democrática. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 54, 47-54.
- Pureza, José Manuel (2000). O que os Jovens (não) sabem sobre os direitos humanos. *Noesis*, 56, 27-28.
- Pureza, José Manuel Marques da Silva (1995). *O Património Comum da Humanidade: Rumo a um Direito Internacional da Solidariedade? Tese de doutoramento*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Quermonne, Jean-Louis (1991). *L'Appareil administratif de l'État*. Paris: Éditions du Seuil.
- Quivy, Raymond and Campenhoudt, Luc Van (1988). *Manuel de Recherche en Sciences Sociales*. Paris: Dunod.
- Ramos, Conceição Castro (1995). *A Decisão Política em Educação: Análise Estratégica da Mudança de Modelos Decisionais em Administração Pública*.
O Caso do Estatuto da Carreira Docente. Tese de Mestrado. Lisboa: Faculdade de Ciências e Tecnologia. Universidade Nova de Lisboa.
- Ramos, Conceição Castro (1996). *O Estatuto da Carreira Docente: decisão negociada ou discutida?* Porto: Asa Editores.

- Ramos, Conceição Castro (1999). Os Contratos de Autonomia e a repolitização da Escola: As lógicas de intervenção da Administração Educativa. In *Que fazer com os contratos de autonomia*, Porto: ASA Editores, pp. 61-79.
- Ramos, Conceição Castro (2000a). A Participação do Poder Local e a Regulação Social Educativa. In *O Local e o global no virar do milénio (no prelo)*, Faro: Sociedade Portuguesa das Ciências de Educação.
- Ramos, Conceição Castro (2000b). Social Regulation in Educational Policies (no prelo). In *European Conference on Educational Research*, Edinburgh: ECER.
- Ramos, Conceição Castro and Ambrósio, Teresa (1998). A Decisão na Política Educativa: dos modelos clássicos à regulação social. In *La Decision en Education = A Decisão em Educação: Actas do VIII Colóquio Nacional da Secção Portuguesa da AIPELF/AFIRSE*, (Eds. Albano Estrela and Júlia Ferreira). Lisboa: AFIRSE Portuguesa. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Universidade de Lisboa, pp. 835-844.
- Ramos, Conceição Castro and Ambrósio, Teresa (1999). Tendências e tensões na construção da política da Administração Educativa e a emergência da regulação social. In *Education et Politique = Educação e Política: II Congresso Internacional*, (Eds. Albano Estrela and Júlia Ferreira). Lisboa: AFIRSE Portuguesa. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Universidade de Lisboa, pp. 137-148.
- Rawls, John (1993). *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Edições Presença.
- Rawls, John (1997). *O Liberalismo Político*. Lisboa: Editorial Presença.
- Rawls, John (2000). *A Lei dos Povos*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Região Autónoma dos Açores (1981). *Aspectos Demográficos AÇORES - 78-81*. Angra do Heroísmo: DREPA.
- Reich, Robert B. (1996). *O Trabalho das Nações*. Lisboa: Quetzal Editores.
- Reilly, David H. (1999). Non-linear systems and educational development in Europe. *Journal of Educational Administration*, Vol. 37 n.º 5, 424-440.
- Reynaud, Emanuelle and Reynaud, Jean-Daniel (1994). La Régulation conjointe et ses dérèglements. *Revue Le Travail Humain*, Tome 57 n.º 3, 227-238.
- Reynaud, Jean-Daniel (1979). Conflit et Régulation Sociale, Esquisse d'une Théorie de la Régulation Conjointe. *Revue Française de Sociologie*, volume XX, 367-376.
- Reynaud, Jean-Daniel (1988). Les Régulations dans les Organisations: Régulation de Controle et Régulation Autonome. *Revue Française de Sociologie*, Volume XXIX, 5-18.

- Reynaud, Jean-Daniel (1990). Le Système et la Règle. In *Les Systèmes de Relations Professionnelles: examen critique d'une théorie*, (Ed. Jean-Daniel Reynaud, F. Eyraud, C. Paradeise, et J. Saglio). Paris: Édition du CNRS, pp. 327-332.
- Reynaud, Jean-Daniel (1994a). La Régulation Conjointe et ses desrèglements. *Le Travail Humain*, Tome 54 n.º 3, 227-238.
- Reynaud, Jean-Daniel (1994b). L'Acteur stratégique et la légitimité. In *Colloque de Cerisy: L'Analyse Stratégique: sa genèse, ses aspirations et ses problèmes actuels Autour Michel Crozier*, (Ed. Pavé, Francis). Paris: Éditions du Seuil, pp. 204-210.
- Reynaud, Jean-Daniel (1994c). *Les Règles du Jeu, l'Action Collective et la Régulation Sociale*. Paris: Armand Colin.
- Reynaud, Jean-Daniel (1995). *Le Conflit, la Négotiation et la Règle*. Toulouse: Octarés.
- Ribeiro, Luís da Silva (1964). *Subsídios para um Ensaio sobre Açorianidade*. Angra do Heroísmo: Instituto Açoriano de Cultura.
- Ribeiro, Luís da Silva (1982). *Obras I Etnografia Açoriana*. Angra do Heroísmo: Instituto Histórico da Ilha Terceira.
- Ribeiro, Luís da Silva (1996). *Obras IV. Escritos Político Administrativos*. Angra do Heroísmo: Instituto Histórico da Ilha Terceira.
- Rosa, Joaquim Coelho (1994). *Investigação e Educação*. Lisboa: Escola Superior de Educação João de Deus.
- Rosa, Joaquim Coelho (2000). *Uma Genealogia do Conceito de Sociedade*. in <http://phoenix.sce.fct.unl.pt/uied>.
- Roszak, Theodore (1986). *The Cult of information*. New York: Lutterworth Press.
- Rousseau, Jean Jacques (1995). *O Contrato Social*. Lisboa: Europa-América.
- Roustang, Guy, Laville, K Jean Louis, Eme, Bernard, Mothé, Daniel and Perret, Bernard (1997). *Para um Novo Contrato Social*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Ruivo, Fernando (2000). *O Estado Labiríntico: O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.
- Ruivo, Fernando and Francisco, Daniel (1999). O Poder Local entre centro e periferias. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 52/53, 281-306.
- Russ, Jacqueline (1994). *Les Théories du pouvoir*. Paris: Librairie Générale Française.
- Sabatier, Paul A. (1987). Knowledge, Policy - Oriented Learning, and Policy Change. *Knowledge Cration, Diffusion, Utilization*, 8 n.º 4, 649-692.
- Salema, Margarida (1989). A Divisão de competências e resolução de conflitos entre o poder central e regiões autónomas. In *Portugal O Sistema Político e Constitucional*

- 1974/87,(Ed. Coelho, Mário Baptista). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais Universidade de Lisboa, pp. 973-991.
- Sampaio, José Salvado (1986). *Posição dos Partidos Parlamentares perante a Lei de Bases do Sistema Educativo*. Lisboa: FENPROF.
- Santos, Ana Bela (1998). Regionalização: crónica de uma morte anunciada. *Revista Análise Social*, Quarta Série, vol. XXXIII - 4.º, 885-903.
- Santos, António Manuel Nunes dos (1995). As Razões da Ciência. *Ingenium: Revista da Ordem dos Engenheiros*, II Série n.º 2, 19-30.
- Santos, António Manuel Nunes dos (1999). Formação técnica versus formação cultural. *Sensus Revista da FCT*, n.º 0/99, 34-35.
- Santos, António Manuel Nunes dos (2000). Que Escol(a) para o século XXI? *Sensus Revista da FCT*, n.º 01/00, 15-19.
- Santos, Boaventura de Sosa (1994). *Pela mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1990). *Um Discurso sobre as Ciências*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1992). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1995). *Toward a New Common Sense: New Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York: Routledge.
- Sanyal, Bikas C. (1992). *Education in a period of change and adjustment: some international perspectives*. Paris: International Institute for Educational Planning (UNESCO).
- Sarmiento, Manuel Jacinto (1998). Autonomia e Regulação da Mudança Organizacional das Escolas. *Revista da Educação. Departamento de Educação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa*, VII n.º 2, 15-27.
- Searle, John R. (1983). *L'Intentionnalité: Essai de Philosophie des États Mentaux*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- Searle, John R. (1987). *Mente Cérebro e Ciência*. Lisboa: Edições 70.
- Serviço Regional de Estatística da Madeira (1992). *Quinze Anos de Autonomia*. Funchal: Governo Regional da Madeira.
- Silva, Agostinho da (1988). *Considerações e outros textos*. Lisboa: Assírio e Alvim.
- Silva, Augusto Santos and (org.), José Madureira Pinto (1986). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento.

- Silva, Manuela and Tamen, Isabel (1981). *O Sistema de Ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Sílvio, Santos (1996). *Opiniões e Comentários sobre o desenvolvimento da Madeira*. Funchal: Edições Jornal da Cultura.
- Simão, José Veiga (1973). *Educação Caminhos de Liberdade: Três anos de Governo*. Lisboa: Ministério da Educação Nacional.
- Simon (1960). *The New science of management decision*. New York: Harper and Row.
- Smith, Edward E. and Medin, Douglas L. (1981). *Categories and Concepts*. London: Harvard University Press.
- Soysal, Y. and Strang, D. (1989). Construction of the first mass education systems in nineteenth century in Europe. *Sociology of Education*, 62, 277-288.
- Stake, Robert E. (1998). Case Studies., (Eds. Denzin, Norman and Lincoln, Yvonnas). London: Sage Publications, pp. 86-109.
- Stoer, Stephen (1982). *Educação, Estado e Desenvolvimento em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Stoer, Sthephen R. and Afonso, Almerindo Janela (1999). 25 anos de Sociologia da Educação em Portugal: alguns percursos, problemáticas e perspectivas. *Revista Crítica de Análise Social*, n.º 52/53, 307-332.
- Strauss, Anselm (1992). *La Trame de la négociation: Sociologie qualitative et interactionisme*. Paris: L'Harmattan.
- Tedesco, Juan Carlos (1993). *Tendances actuelles des réformes éducatives (Document de travail pour la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle)*. Paris: UNESCO.
- Tedesco, Juan Carlos (1999). *O Novo Pacto Educativo: Educação, competitividade e cidadania na sociedade moderna*. Porto: Fundação Manuel Leão.
- Tedesco, Juan Carlos (2001). La Educación y la construcción de la democracia en la sociedad del conocimiento. In *Seminário "Educação Competitividade e Cidadania" (no prelo)*, Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 28.
- Telles, Inocência Galvão (1969). *Estatuto da Educação Nacional Projecto: Versão elaborada pelo Ministro da Educação Professor Doutor Inocência Galvão Telles*. Lisboa: M.E.
- Teodoro, António (1999). *A Construção Social das Políticas Educativas: Estado, Educação e Mudança Social no Portugal Contemporâneo. Tese de doutoramento*. Lisboa: Faculdade de Ciências e Tecnologia. Universidade Nova de Lisboa.

- Thomas, Robyn and Dunkerly, David (1999). Janus and the bureaucrats: Middle management in the public sector. *Public Policy and Administration*, 14 n.º 1 Spring, 29 - 41.
- Toffler, Alvin (1983). *The Third wave*. London: Pan Books.
- Torres, Carlos Alberto and Morrow, Raymond A. (1999). The State, Social Movements, and Educational Reform.,(Eds. Arnove, Robert F. and Torres, Carlos Alberto). New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC., pp. 93-113.
- Touraine, Alain (1965). *Sociologie de l'action*. Paris: Éditions du Seuil.
- Touraine, Alain (1993). *Production de la Société*. Paris: Éditions du Seuil.
- Touraine, Alain (1994). *Crítica da Modernidade*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Tratnik, Monika (1996). *A Comparative Analysis of Selected Aspects of Educational Change: Slovenia and England - Thesis (PhD)*. London: University of London.
- Trigueiro, José Arlindo Armas Alves (2000). *Açores 20 Anos de Autonomia (Subsídios Históricos 1976-1996)*. Horta: Edição do Autor.
- Tyack, David and Cuban, Larry (1996). *Tinkering Toward Utopia: A Century of Public School Reform*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ulrich, H. (1984). A Misunderstood societal function. In *Self-organization and Management of Social Systems: Insights, promises, doubts and questions*,(Eds. Ulrich, H. and Probst, G.B.). Berlin: Springer-Verlag, pp. 80-93.
- Veríssimo, Nelson (1995). O Alargamento da Autonomia Insular: O Contributo Açoriano no debate de 1922-23. *Revista Islenha*, n.º16, 22-30.
- Veyne, P., Vernant, J-P., Dumont, L., Ricoeur, P., F.Varela and Percheron, G. (1988). *Indivíduo e Poder*. Lisboa: Edições 70.
- Walford, Geoffrey (1994a). A New focus on the powerful. In *Researching the Powerful in Education*,(Ed. Walford, Geoffrey). London: UCL Press, pp. 2-11.
- Walford, Geoffrey (1994b). Reflections on researching the powerful. In *Researching the Powerful in Education*,(Ed. Walford, Geoffrey). London: UCL Press, pp. 222-231.
- Wallerstein, Immanuel (1995). *Impenser la science sociale: Pour sortir du XIX siècle*. Paris: PUF.
- Weber, Max (1964). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.
- Wielemans, Willy (2000a). Education Councils in the EU: A comparative research and its outcomes. In *Meeting of The European Network of Education Councils*,(Ed. Conselho Nacional de Educação). Lisbon.

- Wielemans, Willy (2000b). *Les Conseils de l'Éducation au niveau National et Régional dans les États membres de l'Union Européenne*. Bruxelles: Centrum voor Comparatieve Pedagogiek, KU-Leuven.
- Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage Publications.
- Zippelius, Reinhold (1997). *Teoria Geral do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

ÍNDICE DE AUTORES CITADOS

ÍNDICE DE AUTORES CITADOS

Afonso, Almerinda Janela: p. 38
Afonso, Natércio G.: p. 31, 64, 118, 272
Aglietta, Michel: p. 101, 125
Aguiar, Joaquim: p. 27, 28, 29, 109
Albarello, Luc, et al.: p. 89
Amaral, Carlos Eduardo Pacheco: p. 287, 288
Amaral, Diogo Freitas do: p. 50, 390, 442
Amaral, João Bosco Mota: p. 296, 297, 298, 300, 310, 317, 373
Ambrósio, Teresa: p. 31, 54, 58, 66, 176, 183, 205, 258, 270, 457
Ansart, Pierre: p. 126
Athayde, Luís Bernardo Leite de: p. 298
Azevedo, Joaquim: p. 249
Ball, Stephen J.: p. 73, 189
Barata, J.P. Martins and Ambrósio, Teresa: p. 176
Barreto, António: p. 190
Barroso, João: p. 31, 38, 119, 184, 188, 216, 272
Baudrillard, Jean: p. 14, 17, 19, 100
Bauman, Zigmunt: p. 14, 17, 19, 34, 79
Beck, Ulrich: p. 14, 33, 34, 35, 79, 88, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 111, 114, 116, 120, 154, 449, 452, 455, 456, 458
Becker, G.: p. 61, 90, 454
Bell, Daniel: p. 15, 99, 109
Boudon, Raymond : p. 123, 126, 133
Bourdieu, Pierre: p. 81
Boyer, Robert: p. 129
Boyer, Robert and Sayard, Yves: p. 79, 123, 125, 150
Bush, Tony: p. 118
Cabral, Manuel Vilaverde: p. 47
Caetano, Marcello: p. 50, 51, 52, 198, 390
Carita, Rui: p. 321, 322
Carneiro, Roberto: p. 58, 403
Carvalho, José Vieira de: p. 406
Carvalho, Rómulo de: p. 53

- Castoriadis, Cornelius: p. 446
- Cazeneuve, Jean: p. 126
- Clegg, Stewart R.: p. 37, 179
- Clímaco, Maria Carmo: p. 31
- Costa, Jorge Adelino: p. 31
- Crozier, Michel: p. 18, 79, 123, 124, 129, 132, 144, 145, 154, 160, 161, 180, 248, 449
- Crozier, Michel and Friedberg, Erhard: p. 145, 150, 223, 238, 355, 356, 411
- Cruz, Manuel Braga da: p. 18, 21, 25, 222
- Delors, Jacques: p. 23, 39
- Denison, E: p. 61, 454
- Dror, Yehezkel: p. 78, 90, 91, 348
- Drucker, Peter : p. 23, 31, 37, 39, 79, 101, 109, 110, 111, 112, 116, 276, 449
- Dunkerley, Robyn Thomas and David: p. 38
- Dunlop, J. T.: p. 136, 150, 152
- Durkeim, Émile: p. 33, 102, 128, 131, 134, 135, 146, 147, 150
- Enes, José: p. 285
- Faroux, Roger: p. 5
- Favereau, Olivier: p. 126, 128, 129, 130, 150
- Fernandes, António de Sousa: p. 31, 183, 392, 395, 403
- Fernandes, Rogério: p. 64
- Ferreira, José Medeiros: p. 284
- Formosinho, João: p. 31, 61, 272
- Forrester, Vivianne: p. 14, 20, 25, 29, 79, 277, 308
- Forsberg, Kevin, Mooz, Hal and Cotterman, Howard: p. 277
- Friedberg, Erhard: p. 79, 129, 366, 374, 377
- Fukuyama, Francis: p. 100
- Fullan, Michael: p. 465
- Giddens, Anthony Ver tb: Beck, Ulrich: p. 13, 14, 15, 16, 17, 19, 30, 31, 33, 79, 88, 101, 102, 103, 104, 105, 108, 109, 111, 114, 116, 120, 154, 261, 263, 270, 449, 455
- Godinho, Vitorino Magalhães: p. 62
- Gore, Al: p. 5
- Grácio, Rui: p. 64, 176, 181
- Handy, Charles: p. 21, 36, 79, 101, 109, 110, 112, 113, 114, 116
- Herpin, Nicolas: p. 14, 99, 100
- Howlett, Michael and Hamesh, M.: p. 78, 374

- Koha, Le Hou: p. 78, 83, 84, 85
- Kumar, Krishan: p. 98, 100
- Laderriere, Pierre: p. 26
- Lages, Mário: p. 17
- Lash, Scott Ver: Beck, Ulrich: p. 14, 102, 103, 452, 455
- Leite, José Guilherme Reis: p. 285, 287
- Lélis, Carlos: p. 284, 322
- Léssard, Michel, et al: p. 91
- Lima, Licínio C.: p. 31, 64, 188, 213
- Lindbeck, Assar: p. 25
- Lourenço, Eduardo: p. 47, 66, 67
- Liotard, Jean-François: p. 14, 17, 100
- Maden, Margaret: p. 5, 48, 49
- Mattoso, José: p. 46, 47, 82
- Mintzberg, Henri: p. 52, 118, 165, 169, 172, 175, 177, 179, 197, 231
- Monjardino, Álvaro: p. 285, 287, 290
- Montalvo, António Rebordão: p. 393
- Moreira, Vital: p. 396, 443
- Mouffe, Chantal: p. 36, 78, 101
- Mucchielli, Roger: p. 82, 84, 85
- Nemésio, Vitorino: p. 284
- Nóvoa, António: p. 31, 53, 172, 384
- Oliveira, Luís Valente de: p. 402, 403
- Olson, Mancur : p. 78, 134, 150, 152
- Osborne, David and Gaebler, Ted: p. 36
- Otero, Paulo: p. 50, 390
- Ozer, Atila: p. 37
- Ozga, Jenny: p. 71, 72, 73, 90
- Perroux, François: p. 298
- Petrella, Riccardo: p. 25
- Pires, António Machado:
- Pires, Eurico Lemo: p. 206
- Prost, Antoine: p. 90, 91
- Pureza, José Manuel Marques da Silva: p. 27, 109
- Quermonne, Jean-Louis: p. 161

- Quivy, Raymond and Campenhoudt, Luc Van: p. 375
- Ramos, Conceição Castro: p. 50, 54, 58, 66, 196, 223, 267, 406, 445, 457
- Rawls, John: p. 78, 165
- Reich, Robert B.: p. 19, 23
- Reynaud, Emanuelle and Reynaud, Jean-Daniel: p. 136, 141
- Reynaud, Jean-Daniel: p. 79, 103, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 139, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 356, 371, 374, 375, 377, 380, 390, 407, 408, 409, 410, 411, 458
- Ribeiro, Luís da Silva: p. 298
- Roszak, Theodore: p. 33
- Rousseau, Jean Jacques: p. 78, 150
- Ruivo, Fernando: p. 402, 404
- Sabatier, Paul A.: p. 159, 160
- Salema, Margarida: p. 51
- Santos, António Manuel Nunes dos: p. 39
- Santos, Boaventura de Sousa: p. 48, 49, 58, 82, 90, 100, 449
- Searle, John R.: p. 258, 259, 260
- Silva, Agostinho da: p. 47
- Sílvio, Santos: p. 332
- Simão, José Veiga: p. 60
- Soysal & Strang: p. 88, 217
- Stake, Robert E.: p. 74
- Stoer, Stephen: p. 176
- Tedesco, Juan Carlos: p. 449, 455
- Telles, Inocêncio Galvão: p. 60, 203
- Teodoro, António: p. 88, 192, 272
- Toffler, Alvin: p. 16
- Touraine, Alain: p. 14, 17, 18, 19, 21, 31, 63, 64, 66, 99, 101, 189, 455
- Tratnik, Monica: p. 118
- Ulrich, H.: p. 63
- Veríssimo, Nelson: p. 324
- Walford, Geoffrey: p. 6, 74, 92
- Wallerstein, Immanuel: p. 28, 33, 100, 105, 109
- Weber, Max: p. 13, 14, 15, 17, 33, 102, 106, 136, 137, 138, 153, 154, 172, 180, 410
- Wielemans, Willy: p. 423, 430, 439, 444

ANEXOS

ANEXOS DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

ANEXO I – LEGISLAÇÃO CONSULTADA

1. ÍNDICE CRONOLÓGICO DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA NACIONAL

Decreto n.º 2, de 28 de Dezembro 1901:

Organização da Direcção Geral da Instrução Pública

Decreto n.º 3, de 28 Dezembro 1901

Constituição do Conselho Superior de Instrução Pública

Decreto de 19 de Agosto de 1901

Reorganização dos Serviços Superiores de Instrução Pública

Decreto de 30 de Setembro de 1907

Regulamento do Conselho Superior de Instrução Pública

Lei n.º 12, de 7 de Julho de 1913

Criação do Ministério da Instrução Pública

Decreto n.º 159, de 13 de Outubro de 1913

Reorganização e integração de serviços no Ministério de Instrução Pública

Decreto n.º 193, de 29 de Outubro de 1913

Regulamento do Ministério da Instrução Pública

Decreto nº1:302, de 3 de Fevereiro de 1915

Organização do Conselho de Instrução Pública

Decreto n.º 2:946, de 20 de Janeiro de 1917

Regulamento do Ministério da Instrução Pública

Decreto n.º 4:675, de 18 de Julho de 1918

Reorganização dos Serviços da Secretaria de Estado da Instrução Pública

Decreto n.º 5:267, de 19 de Março de 1919

Reorganização dos Serviços de Instrução Pública

Decreto 5:617, de 10 de Maio de 1919

Regulamenta os serviços do Ministério da Instrução Pública

Decreto 11:981, de 28 de Julho de 1926

Criação do Conselho Superior de Instrução Pública

Decreto n.º 12:256, de 3 de Setembro

Organização do Conselho Superior de Instrução Pública

Decreto n.º 16:381, de 16 de Janeiro de 1929

Criação da Junta de Educação Nacional

Decreto n.º 16:481, de 8 de Fevereiro de 1929

Reorganização do Ministério da Instrução Pública

Decreto n.º 18:593, de 11 de Julho de 1930

Alteração do Ministério da Instrução Pública

Lei n.º 1:941, de 11 de Abril de 1936

Bases da organização, que passa a denominar-se Ministério da Educação

Decreto n.º 26:611, de 19 de Maio de 1936

Regimento da Junta de Educação Nacional

Decreto n.º 32:028, de 25 de Agosto de 1948

Alterações na composição de sessões da Junta Nacional de Educação

Decreto n.º 46 348, de 22 de Maio de 1965

Bases gerais da organização, competência e funcionamento da Junta Nacional de Educação. Revoga as disposições do Decreto Lei n.º 226111, relativas à Junta Nacional de Educação

Decreto n.º 46 349, de 22 de Maio de 1965

Regimento da Junta Nacional de Educação

Decreto - Lei n.º 408/71, de 27 de Setembro

Lei Orgânica do Ministério da Educação

Decreto - Lei n.º 485/72, de 2 de Dezembro

Reorganização do ME orgânica do Gabinete de Estudos e Planeamento

Decreto - Lei n.º 201/72, de 19 de Junho

Lei orgânica da Secretaria Geral

Decreto - Lei n.º 45/73, de 12 de Fevereiro

Diploma orgânico da Direcção Geral do Ensino Básico

Decreto - Lei n.º 46/73, de 12 de Fevereiro

Criação da Direcção Geral de Administração Escolar

Decreto - Lei n.º 82/73, de 3 de Março

Orgânica da Direcção geral de Educação Física e Desportos

Decreto - Lei n.º 221/74, de 27 de Maio

Gestão dos estabelecimentos de ensino

Decreto – Lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro

Gestão Democrática dos estabelecimentos de Ensino Preparatório e Secundário

Decreto - Lei n.º 769-A/79, de 23 de Outubro

Gestão democrática dos estabelecimentos de ensino do 2.º e 3.º Ciclos dos Ensinos Básico e Secundário

Decreto - Lei n.º 552/77, de 31 de Dezembro

Orgânica da Direcção Geral de Administração e Pessoal

Decreto - Lei n.º 338/79, de 25 de Agosto

Transferência de competências para a Região Autónoma dos Açores

Decreto - Lei n.º 364/79, de 4 de Setembro

Transferência de competências para a Região Autónoma da Madeira

Despacho n.º 297/79, de 2 de Novembro (Diário da República II Série de 19 /11)

Cria um grupo de trabalho para a reestruturação do Ministério da Educação

Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto de 1980

Estatuto de Autonomia da Região Autónoma dos Açores

Decreto - Lei n.º 259-A/80, de 6 de Agosto

Cria no continente dezoito delegações da Direcção - Geral de Pessoal

Despacho n.º 55/81, de 25 de Fevereiro (DR II Série de 6 /III)

Cria um grupo de trabalho para proceder ao tratamento critico dos relatórios existentes sobre a reorganização do Ministério e elaborar proposta de alternativas possíveis

Resolução n.º 231/81, de 16 de Novembro

Cria o Conselho Superior para os assuntos de Regionalização, no âmbito do Ministério da Administração Interna, o Secretariado Técnico para a Regionalização

Resolução n.º 1/82, de 4 de Janeiro

Versão final do documento de síntese relativo às linhas gerais do processo de regionalização do continente

Resolução n.º162/ 82, de 12 de Agosto (DR I Série de 4/9)

Ajustamentos na composição da comissão para a desconcentração

Decreto –Lei n.º 125/82, de 22 de Abril

Criação do Conselho Nacional de Educação

Decreto - Lei n.º 77/84, de 8 de Março

Regime de delimitação e da coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos

Decreto - Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro

Transferência para os municípios do continente das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares

Decreto - Lei n.º 399-A/84, de 28 de Dezembro

Transferência para os municípios do continente de novas competências em matéria de acção social escolar

Despacho n.º 79/ME/84, de 12 de Abril (DR II Série de 4/5)

Cria um grupo de trabalho para estudar a desconcentração e descentralização

Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/84 s/d - DR I Série de 10/11

Cria o Conselho Superior para os Assuntos da Desconcentração

Despacho n.º 213/ME/84, de 17 de Dezembro de 1984 (DR II Série de 3/1)

Nomeia o grupo de trabalho previsto no despacho n.º 79/ME/84

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro

Estabelece as Bases do Sistema Educativo

Decreto - Lei n.º 151-E/86, de 18 de Junho

Cria as Direcções de Serviço dos Equipamentos Educativos

Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro

Bases do Sistema Educativo

Despacho Conjunto SEAM/SERE n.º 67/88, de 8 de Fevereiro

Determina o início efectivo do funcionamento das direcções regionais de educação

Decreto - Lei n.º 3/87, de 3 de Janeiro

Reestruturação do Ministério da Educação e Cultura

Lei n.º 31/87, de 9 de Julho

Criação e funcionamento do Conselho Nacional de Educação

Decreto - Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro

Regime jurídico de autonomia das escolas dos 2.º e 3.º Ciclos dos Ensino Básico e Secundário

Decreto - Lei n.º 435/89, de 18 de Dezembro

Estrutura orgânica e funcional do Instituto de Inovação Educacional de António Aurélio da Costa Ferreira

Decreto - Lei n.º 79/89, de 11 de Março

Aprovação do Orçamento

Despacho Conjunto SEAM/SERE n.º 6/88, de 8 de Fevereiro (DR II Série, de 24 /II)

Determina o início efectivo do funcionamento das direcções regionais de educação

Decreto - Lei n.º 397/88, de 8 de Novembro

Criação do Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional

Decreto - Lei n.º 361/89, de 18 de Outubro

Orgânica das Direcções Regionais de Educação

Decreto - Lei n.º 369/89, de 23 de Outubro

Orgânica da Direcção Geral da Administração Escolar

Decreto - Lei n.º 105-A/90, de 23 de Março

Aprovação do Orçamento

Decreto - Lei n.º 387/90, de 10 de Dezembro

Denominação dos estabelecimentos de Educação e de Ensino

Decreto - Lei n.º 72-A/91, de 8 de Fevereiro

Aprovação do Orçamento

Decreto - Lei n.º 244/91, de 6 de Julho

Reestruturação do Conselho Nacional de Educação

Decreto - Lei n.º 304/91, de 16 de Agosto

Cria a Inspeção Geral de Ensino

Decreto - Lei n.º 83/93, de 18 de Março

Aprovação do Orçamento

Decreto - Lei n.º 133/93, de 26 de Abril

Orgânica do Ministério da Educação

Decreto - Lei n.º 141/93, de 26 de Abril

Orgânica das direcções regionais de educação

Decreto - Lei n.º 194/93, de 26 de Abril

Orgânica do Departamento de Programação e Gestão Financeira

Decreto n.º 139/93, de 26 de Abril

Orgânica do Departamento de Gestão de Recursos Educativos

Decreto - Lei n.º 141/93, de 26 de Abril

Orgânica das Direcções Regionais de Educação

Decreto - Lei n.º 248/93, de 8 de Julho

Cria o Gabinete de Assuntos Europeus no Ministério da Educação

Portarias n.º 567/93, de 2 de Junho

Objectivos estrutura e composição do Departamento de Programação e Gestão Financeira

Portaria n.º 569/ 93, de 27 de 6 de Junho

Objectivos, estrutura e composição do Departamento do Ensino Secundário

Portaria n.º 570/93, de 2 de Junho

Objectivos, estrutura e composição do Departamento da Educação Básica

Portaria n.º 571/93, de 2 de Junho

Objectivos, estrutura e composição do departamento de Gestão de Recursos Educativos

Portaria n.º 572/93, de 2 de Junho

Objectivos, estrutura e composição da Inspeção Geral de Ensino

Portaria n.º 79-B/94, de 4 de Fevereiro

Cria no âmbito de cada DRE a nível municipal ou intermunicipal centros de área educativa (CAE)

Decreto - Lei n.º 77/94, de 9 de Março

Aprovação do Orçamento

2. ÍNDICE CRONOLÓGICO DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA REGIONAL

Decreto Regional n.º 1/76, de 3 de Novembro

Orgânica do Governo da Região Autónoma da Madeira

Decreto Regional n.º 2/76, de 11 de Novembro

Orgânica do Governo Regional dos Açores

Decreto Regulamentar Regional n.º 6/79/M, de 25 de Maio

Orgânica da Secretaria Regional de Educação e Cultura

Decreto Regulamentar Regional n.º 1/82/M, de 29 de Janeiro

Orgânica da Secretaria Regional de Educação e Cultura

Decreto Regulamentar Regional n.º 12/88/M, de 26 de Abril

Orgânica da Secretaria Regional de Educação

Decreto Regulamentar Regional n.º 23/88/M, de 27 de Dezembro

Orgânica da Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego

Decreto Regulamentar Regional n.º 26/89/M, de 30 de Dezembro

Orgânica da Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego

Decreto Regulamentar Regional n.º 6/91/M

Alteração ao DRR n.º 26/89/M, de 30 de Dezembro

Decreto Regulamentar Regional n.º 3/ 93, de 20 de Janeiro

Orgânica da Secretaria Regional da Educação

Decreto Regulamentar Regional n.º 29/93, de 13 de Julho

Orgânica da Direcção Regional de Administração e Pessoal

Decreto Regulamentar Regional n.º 32/93/M, de 29 de Setembro

Orgânica do Gabinete do Secretário Regional da Educação e dos órgãos de concepção e apoio na sua directa dependência

Decreto Legislativo Regional n.º 20/93, de 17 de Setembro

Orgânica da Direcção Regional de Educação Especial

Decreto Legislativo Regional n.º 19/93, de 17 de Setembro

Criação do Instituto de Desporto da Região Autónoma da Madeira

Decreto Regional n.º 1/76/A, de 31 de Outubro

Estrutura do Governo Regional

Decreto Regional n.º 12/79/A, de 20 de Julho

Alterações ao Decreto Regional n.º 3/76, de 31 de Dezembro, equiparação de Director Regional a Director Geral

Decreto Regional n.º 13/78/A, de 7 de Julho

Estrutura da Secretaria Regional de Educação e Cultura

Decreto Regional n.º 16/79/A, de 25 de Junho

Alterações da orgânica da Secretaria Regional de Educação e Cultura

Decreto Regional n.º 30/82/A, de 28 de Outubro

Composição orgânica dos departamentos do Governo Regional

Decreto Regional n.º 41/88/A, de 8 de Outubro de 1988

Revisão do quadro de Pessoal da SREC

Decreto Legislativo Regional n.º 36/88/A, de 28 de Novembro

Estrutura orgânica do Governo Regional dos Açores

Decreto Regulamentar Regional n.º 42/91/A, de 27 de Dezembro

Orgânica da Secretaria Regional de Educação e Cultura

Decreto Regulamentar Regional n.º 1/93, de 1 de Fevereiro

Orgânica da Secretaria Regional de Educação e Cultura

ANEXO II – BASES JURÍDICAS

DESCONCENTRAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO

ANEXO II: BASES JURÍDICAS

DESCONCENTRAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO

1. DESCONCENTRAÇÃO

1.1 Criação de serviços desconcentrados

Entre 1979 e 1986

- Delegações da Direcção Geral de Administração e Pessoal
- Direcções de Serviços Regionais de Equipamentos Educativos
- Centro de Medicina Pedagógica
- Estruturas Regionais do Instituto de Acção Social Escolar
- Delegações da Direcção Geral de Apoio e Extensão Educativa
- Unidades desconcentradas da Direcção Geral dos Ensinos Básico e Secundário

Depois de 1986 (LBSE)

- Direcções Regionais de Educação (Decreto Lei n.º 13/87, de 2 de Janeiro)
- Despacho Conjunto SEAM/SERE n.º 6/88, de 24 de Fevereiro, integra nas DRE os serviços desconcentrados referidos em 1.1.
- Publicação da Lei Orgânica das DRE: definição competências - D.L. n.º 361/89

1.2. Competências desconcentradas

1.2.1. Âmbito territorial correspondente às Comissões de Coordenação Regional

- Direcção Regional do Norte (DREN) com sede no Porto
- Direcção Regional do Centro (DREC) com sede em Coimbra
- Direcção Regional de Lisboa (DREL) com sede em Lisboa
- Direcção Regional do Alentejo (DREA) com sede em Évora
- Direcção Regional do Algarve (DREAL) com sede em Faro

2. QUADRO A - II.1. REFORMA DE 1989: DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Administração Central /DGAE	Funções	Referência normativa	Administração Regional: DRE	Funções	Referência normativa
Competências Gerais					
<ul style="list-style-type: none"> • Conceber e planear as políticas de Recursos Humanos • Apoiar a execução de medidas de política por parte das DRE e escolas • Assegurar os concursos até à plena activação das competências das DRE 	Concepção Apoio Execução	DL 369/89 Art. 2º a) e d) Art. 4º j) e Art. 25º	Assegurar, numa perspectiva integrada, a coordenação e apoio às escolas e assegurar a gestão dos respectivos recursos humanos	Executivas Coord. e Apoio	DL 361/89 Art. 1º
Competências específicas					
<ul style="list-style-type: none"> • Proceder a estudos • As necessidades globais do pessoal • Acompanhar a execução e interpretação de medidas normativas • Realizar estudos necessários à elaboração de medidas orientadoras da carreira e remunerações • Elaborar projectos de diplomas • Emitir pareceres • Estudar e definir critérios de projectos de criação de quadros • Definir linhas de orientação de recrutamento e contingentação • Determinar vagas nos quadros • Concepção e execução de programas de formação de PND e membros de órgãos de gestão 	Concepção Acompanha- mento Concepção Concepção Concepção Concepção Concepção Coordenação /Execução Concepção/ Coordenação	Art. 7º a) Art. 7º b) Art. 7º c) Art. 7º d) Art. 7º e) Artº 7º f) Art. 7º g) Art.º 7º I) a o)	<ul style="list-style-type: none"> • Promover e assegurar a abertura e organização processos de concurso em articulação com a DGAE • Organizar banco de dados • Difundir normativos • Assegurar a execução da política de mobilidade • Praticar actos administrativos de gestão de pessoal: autorizar, nomear, colocar, homologar, contratar 	Executivas	Art. 4º.

Observação:

As atribuições mais específicas da DG são coerentes e congruentes com as funções de concepção, coordenação e apoio definidas na Lei Quadro. Essa orientação traduz-se ao nível semântico pela frequência e utilização dos termos conceber, realizar estudos, elaborar projectos, definir linhas de orientação e pelo carácter residual e transitório de funções executivas, caso dos concursos de colocação de professores e, de forma menos acentuada, o recrutamento de pessoal não docente. No entanto, na distribuição de tarefas, a importância das funções é dada à concepção.

Observações:

A passagem da direcção geral a departamento é acompanhada de uma reorientação na definição de funções: as funções de execução e avaliação assumem um papel predominante, não obstante serem mantidas as mesmas funções de concepção.

A expectativa de transferir toda a gestão de pessoal para as DRE não se cumpre, visto que certas funções de gestão são recentralizadas, deixando de ser uma atribuição transitória e passando a competência principal, claramente desenvolvida em vários itens do normativo definidor.

Se definirmos como categorias as funções de concepção, acompanhamento e apoio, execução e avaliação e se estabelecermos a comparação, o peso relativo destas atribuições específicas distribui-se da seguinte forma:

QUADRO A - II. 3. DISTRIBUIÇÃO % DE FUNÇÕES

FUNÇÕES	DGAE		DEGRE	
Concepção	8	57,1 %	4	28,5 %
Coordenação	1	7,1 %	1	7,1 %
Acompanhamento	1	7,1 %	1	7,1%
Execução	3*	21,4 %	7	50 %
Avaliação	1	7,1 %	1**	7,1%
Total 5	14	100 %	14	100%

Fonte: D.L. 369/89, de 23/X e D.L. 139/93, de 26 /IV

*No âmbito do programa de formação que também concebe

** Avaliar necessidades

O peso relativo das funções de concepção, que era de 57,1 % nas atribuições da DGAE, reduz-se para 28,5 % no DEGRE.

As funções de execução, que representavam 21,4 % do total na DGAE, passam a assumir um peso de 50% no DEGRE o que nos leva a afirmar que o perfil gestor e executivo se afirma neste domínio na nova reestruturação.

3. DESCENTRALIZAÇÃO

2.1. Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

Assunto	Base Legal
Consagração da Autonomia político – administrativa com órgãos de Governo próprio para a realização do interesse público na Região	Constituição da República - Título VII art.º 227.º a 236.º. Estatutos Político – Administrativo D.L. n.º 318-B/76, de 30 de Abril com a redacção dada pelo D.L. n.º 427-B/76, de 1 de Junho.
Transferência dos serviços periféricos do ME e definição de atribuições entre o Governo Regional e o Governo da República	D.L. n.º 338/79, de 25 de Agosto D.L. n.º 364/79, de 4 de Setembro

QUADRO A – II. 4. DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Competências conservadas pelo ME	Competências transferidas para as Regiões
<p>Definição e garantia da aplicação dos princípios gerais do Sistema Nacional de Educação</p> <p>Definição pela via legislativa com audição das regiões sobre as seguintes matérias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regime de obrigatoriedade escolar • Estatutos da Educação pré-escolar, escolar e extra- escolar e do ensino particular e cooperativo • Estatutos do pessoal docente e técnico dos estabelecimentos de ensino • Princípios de Gestão dos estabelecimentos de ensino • Programas e planos curriculares • Moldes de avaliação 	<p>Assegurar o correcto desenvolvimento da acção educativa, promovendo a aplicação dos princípios gerais do sistema nacional de Educação</p> <p>Garantir o cumprimento do sistema geral definido</p> <p>Nomear os seus representantes</p> <p>Superintender na gestão de pessoal e recursos físicos e financeiros</p> <p>Elaborar a carta escolar</p> <p>Financiar o sistema de Educação no âmbito do seu território</p>

ANEXO III

INQUÉRITO POR ENTREVISTA

ANEXO III: INQUÉRITO POR ENTREVISTA

GUIÕES

1. ACTORES SIGNIFICATIVOS - SECRETÁRIOS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO (1979 – 1994)

1.1. Objectivo:

No âmbito de um projecto de investigação, conducente à apresentação de uma tese de doutoramento em Ciências da Educação sobre “*Processos de Descentralização e de Autonomia à luz das teorias de regulação social*”, inscrita Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, pretende-se recolher elementos que permitam um estudo aprofundado dos processos de Descentralização e Autonomia.

O estudo centra-se nos processos estratégicos de mudança do modelo centralizado e burocrático da Administração da Educação, que ocorreram a partir do novo quadro político, definido pela Constituição de 1976, e em resultado da aplicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, da Reforma Educativa e da actuação de vários actores sociais.

Para analisar os processos não bastará estudar a informação, os estudos técnicos, os quadros legais e as referências políticas e ideológicas.

A leitura que os actores políticos fazem da execução e do desenvolvimento destes processos, enquanto decisores e participantes executivos, permite identificar e compreender a interpretação ou interpretações que foram feitas das leis de orientação geral (LBSE, Estatuto Autónómico) e explicam ou explicitam factores ou constrangimentos que condicionaram o desenrolar do processo ou determinaram a configuração do modelo praxeológico.

No caso do nosso projecto, interessar-nos-ia, através de recolha directa (entrevista semi-directiva), junto dos principais responsáveis pelas decisões ou medidas políticas relativas aos processos de “regionalização”(Autonomia e Descentralização nas Regiões Autónomas e no Continente) analisar factores que, nesta óptica, ajudem a compreender os pontos de convergência ou de divergência entre a intencionalidade do modelo teórico, definido em lei, e o seu funcionamento na prática para, *in fine*, caracterizar o modelo de regulação das políticas de Administração Escolar deles resultante.

1.2. Questões orientadoras da entrevista:

- 1 – Leitura que o entrevistado (decisor político e participante executivo) faz do processo de transferência de competências para as Regiões Autónomas, focando os aspectos da negociação política e os aspectos de concretização e aplicação.
- 2 – Identificação e leitura que o entrevistado faz dos processos de participação das Regiões na formulação e decisão de medidas políticas a nível nacional, designadamente o relacionamento institucional e formas de conciliação dos interesses nacionais com os interesses regionais.
- 3 – Interpretação da Autonomia e do mandato no quadro definido pelos contextos políticos nacionais e regionais da altura, podendo o entrevistado reflectir sobre o balanço das medidas políticas mais importantes.
- 4 – Apreciação sobre a adequabilidade das formas de participação institucional adoptadas após o período de transição. (Representação em órgãos consultivos que promovem os consensos alargados, relativamente à política educativa - CNE).

2. DIRIGENTES DA ANMP (1984/1994)

2.1. Objectivo:

No âmbito de um projecto de investigação, conducente à apresentação de uma tese de doutoramento em Ciências da Educação sobre “*Processos de Descentralização e de Autonomia à luz das teorias de regulação social*”, inscrita Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, pretende-se recolher elementos que permitam um estudo aprofundado dos processos de Descentralização e Autonomia.

O estudo centra-se nos processos estratégicos de mudança do modelo centralizado e burocrático da Administração da Educação, que ocorreram a partir do novo quadro político, definido pela Constituição de 1976, e em resultado da aplicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, da Reforma Educativa e da actuação de vários actores sociais.

Para analisar os processos não bastará estudar a informação, os estudos técnicos, os quadros legais e as referências políticas e ideológicas.

A leitura que os actores políticos fazem da execução e do desenvolvimento destes processos, enquanto decisores e participantes executivos permite identificar e compreender a interpretação ou interpretações que foram feitas das leis de orientação geral e explicam ou explicitam factores ou constrangimentos que condicionaram o desenrolar do processo ou determinaram a configuração do modelo praxeológico.

No caso do nosso projecto, interessar-nos-ia, através de recolha directa (entrevista semi-directiva), junto dos principais responsáveis pelas decisões ou medidas políticas relativas aos processos de “regionalização” (Autonomia e Descentralização nas Regiões Autónomas e no Continente) analisar factores que, nesta óptica, ajudem a compreender os pontos de convergência ou de divergência entre a intencionalidade do modelo teórico, definido em lei e o seu funcionamento na prática para, *in fine*, caracterizar o modelo de regulação das políticas de Administração Escolar deles resultante.

2.2. Questões orientadoras da entrevista:

- 1 – Leitura que o entrevistado, participante executivo, faz do processo de transferência de competências para as Autarquias, focando os aspectos da negociação política e os aspectos de concretização e aplicação.
- 2 – Identificação e leitura que o entrevistado faz dos processos de participação das Autarquias na formulação e decisão de medidas de política educativa, designadamente no relacionamento institucional e formas de conciliação de interesses.
- 3 – Interpretação que as Autarquias fizeram do processo de descentralização e do mandato para executar as novas competências, no contexto político da altura, podendo o entrevistado reflectir sobre o balanço das medidas políticas mais importantes.
- 4 – Apreciação sobre as soluções encontradas de participação institucional das Autarquias, após o período de transição de competências (representação em órgãos consultivos que promovem os consensos alargados, relativamente à política educativa – CNE, no conselho coordenador do GETAP, parceria com o governo na criação de escolas profissionais ...)

3. ACTORES SIGNIFICANTES - MINISTROS DA EDUCAÇÃO (1987/93)

3.1. Objectivo:

A entrevista, que lhe é solicitada, insere-se no âmbito de um projecto de investigação conducente à apresentação de uma tese de doutoramento sobre *Processos de Autonomia e de Descentralização em Educação*, inscrita na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa.

Procura-se, sobretudo, estudar a evolução dos processos estratégicos de mudança do modelo centralizado de Administração do Sistema Educativo que ocorreram no novo quadro político, definido pela Constituição de 1976, e em resultado da regulamentação da Lei de Bases do Sistema Educativo, no período compreendido entre 1976 e 1994, com vista a perceber a lógica dessa evolução à luz das teorias weberianas e da regulação social.

Para analisar os processos não bastará estudar a informação, os estudos técnicos, os quadros legais e as referências políticas e ideológicas.

A leitura que os actores políticos fazem da execução e desenvolvimento desses processos, enquanto decisores e participantes, permite identificar e compreender a interpretação ou interpretações que foram feitas das leis de orientação geral e explicitar factores ou constrangimentos que condicionaram o desenvolvimento dos processos ou determinaram a configuração do modelo praxeológico.

Realizamos esta entrevista no final do estudo, dada a vasta experiência que possui como decisor político no domínio da Educação e o papel que desempenhou como Ministro da Educação, ao propor e lançar a Reforma Educativa em 1989. Tem em vista obter informação mais significativa sobre a intencionalidade das medidas e confrontar algumas das leituras com os objectivos pensados.

Neste sentido, gostaria de recolher sob a forma de entrevista semi-directiva, dados de leitura pessoal sobre os seguintes pontos:

3.2. Principais questões orientadoras:

- 1 – Nas decisões que tomou, enquanto decisor político para regulamentar a Administração do Sistema Educativo (artigos 43.º e 44.º da LBSE), teve em conta uma leitura estrita da lei ou confrontou-a com referenciais teóricos e ideológicos que desejava implementar?

2 – Que estratégias adoptou e porque razões as adoptou? (Essas estratégias tinham em vista um projecto político? Uma leitura das condicionantes de execução? Pressões sociais e políticas ...).

3 – Uma das abordagens do estudo tem como objectivo aprofundar o conceito e a implementação praxeológica da participação dos parceiros sociais educativos.

Nas medidas que tomou, na macro - Administração e decisão política, que peso teve este objectivo, que vem referido na lei como princípio organizativo [Lei n.º 46/86 art. 3.º f)]?

4 – Uma outra abordagem pretende estabelecer uma leitura de compreensibilidade entre os níveis e grau de descentralização, relativos às Regiões Autónomas e às Autarquias Locais.

4.1 Estabeleceu alguma diferenciação estratégia, relativamente a contextos locais, regionais e nacionais?

4.2 Como interpretou, na prática, a delimitação de competências entre os níveis de Administração Autárquica e Regional Autónoma?

5 – Como já foi referido, o trabalho incide sobre a evolução dos processos e pretende-se compreender as suas dinâmicas. Parte-se do pressuposto que os efeitos de uma medida tomada, numa dada altura, só se fazem sentir mais tarde.

Neste sentido:

5.1 Que avaliação faz das suas decisões, face aos objectivos que tinha e que erros terá cometido ou que efeitos não previstos se verificaram?

5.2 Que práticas valorizou neste processo de reforma da Administração (apresentação, pública, difusão, negociação, implementação) e que avaliação faz dessas práticas?

-

2. PROTOCOLOS

E1. ENTREVISTA EXPLORATÓRIA COM O SECRETÁRIO GERAL DA ANMP

1.1 Questões orientadoras da entrevista:

Na qualidade de quadro dirigente e fundador da Associação Nacional de Municípios gostaria que me falasse sobre o papel das Autarquias nas políticas educativas, sobre a participação do Poder Local, sobretudo a partir dos anos 80 e que referisse aspectos de mudança nas relações entre a Administração Central, neste caso, o Ministério da Educação e os Municípios, introduzidas com o funcionamento das direcções regionais de educação.

Observação: Optámos por transcrever as principais afirmações feitas na entrevista, em virtude desta não ter sido gravada.

Tópicos abordados e principais afirmações	Notas e comentários
<ul style="list-style-type: none"> Participação – Não participamos nas políticas educativas, somos meros empreiteiros do Ministério da Educação. Relações com as direcções regionais - As direcções regionais são serviços do Ministério. Os directores regionais são funcionários. Fazem o que o Ministério manda. Representam o ministério na assinatura dos protocolos, porque alguém tem que assinar. Nós falamos é com o Ministro da Educação. Participação - A participação que existe é uma visão redutora de participação: o Governo é que define as políticas. Precisamos de aprovação do Governo em tudo. Não temos autonomia para gerir os equipamentos. Não houve transferência de competências para as Autarquias. Houve transferência de responsabilidades Dificuldades e obstáculos – Os professores são corporativos e não querem dar o passo para a descentralização. No ensino primário e na educação pré-escolar, (sector onde temos mais a ver), as professoras trabalham as suas horas e têm trinta e dois dias de férias. Não querem dar as chaves da escola para fazermos actividades nem querem estar lá mais tempo. Dizem que é preciso mais uma sala para as actividades 	<p>A prática não é de participação, mas de execução.</p> <p>Não reconhecem as DRE como uma parte da comunidade/região ou como uma entidade com quem dialogar ou trabalhar.</p> <p>Meros executantes.</p> <p>Transferência de responsabilidades, mais do que transferência de competências.</p> <p>Representação dos professores como força de bloqueio à regionalização. Exemplificação das dificuldades criadas com a transferência de competências parcelares.</p>

Tópicos abordados e principais afirmações	Notas e comentários
<p>complementares, porque entendem que os meninos não podem estar mais de cinco horas na mesma sala.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participação – O eng. Roberto Carneiro inventou a participação adoptando uma atitude chantagista para com as Autarquias, ao colocá-las numa posição delicada, dizendo ou “você dá o terreno ou então vamos fazer a escola noutra sítio”. • Sobre a ANMP - A ANMP é uma associação de direito privado que não pode negociar com o Ministério da Educação. Representamos os interesses dos nossos associados que são, por acaso, todos os Municípios, mas podiam não ser. • Ligação ao momento actual – Mas agora vai entrar-se numa nova fase. Hoje, foi publicado no Diário da República, um novo diploma de competências dos Municípios muito negociado. Há um mês que vou todos os dias para a Assembleia da República e já disse que isso não pode continuar. É uma lei quadro que foi aprovada sem uma alínea sobre a competência das Autarquias para colocar educadoras e professores, que foi retirada por causa da Fenprof. O poder político tem medo dos sindicatos de professores e tem falta de coragem. Aprova por isso diplomas, instituindo um poder permeável às soluções locais com o voluntariado dos Pais ... ora o voluntarismo dos Pais não é solução. Tem que haver um profissionalismo na gestão e as competências partilhadas, tal como estão definidas, não são eficazes. A fórmula indefinida de poderes é a pior forma de exercer uma acção. • Comparação com passado - No tempo do eng. Roberto Carneiro bloquearam-se as negociações por falta de verbas. Hoje não é o dinheiro que bloqueia as transferências de competências, mas é o regime de pessoal, o Estatuto da Carreira Docente: o artigo 92. Eu até sei o número do artigo! ... 	<p>Chantagem política e ausência de diálogo social.</p> <p>Papel da ANMP na representação de interesses</p> <p>Solução para os problemas locais: transferência de competências autárquicas preferível a partilha de voluntarismo com os pais.</p> <p>Os obstáculos ao acordo hoje, já não são de ordem financeira, mas de regime do funcionalismo público.</p>

Entrevista dada em 15 de Setembro de 1999 na Sede da ANMP, em Coimbra

Nota:

A entrevista foi dada no dia em que saiu legislação, longamente negociada entre o Governo e as Autarquias e da qual foi retirada, pelo Poder Político, a competência inicialmente prevista de gestão dos Educadores de Infância e dos Professores do 1.º Ciclo pelas Autarquias.

ENTREVISTA COM DIRIGENTES DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – E2

A entrevista realizou-se com dois membros da direcção da ANMP, tendo as declarações do interlocutor merecido a concordância total do colega presente

O senhor doutor é simultaneamente perito e actor principal no processo de descentralização de competências para as Autarquias, pelo seu percurso profissional e pela sua experiência no desempenho de funções e cargos relevantes no Poder Local, designadamente na Associação Nacional de Municípios.

10 *Desde 1979, anda envolvido no Poder Local.*

Foi presidente da Câmara Municipal de Montemor-o-Novo, acompanhou desde a primeira hora a criação da Associação Nacional de Municípios.

Pertenceu à comissão instaladora, fez parte da Direcção e continua, hoje, a desempenhar funções de destaque, visto que é Secretário Geral Adjunto.

15 *Tem portanto uma visão do processo.*

Tendo em conta tudo isto e os objectivos desta entrevista, que conhece, gostaria que me falasse sobre o processo de descentralização de competências do Poder Central para o Poder Local na área da Educação, dizendo qual é a leitura que faz e salientando os aspectos da sua concretização e aplicação.

20

Ora bem, num processo destes que tem já alguns anos de desenvolvimento, é possível agora à distância, começar a apontar datas que marcaram o processo: a primeira data é obviamente a do 25 de Abril de 1974. - E já vamos caracterizar o que aconteceu em relação ao Poder Local. - ; depois, a segunda data é a do fim de 1976 com as primeiras eleições autárquicas; a terceira data é a de 1980, por causa das actividades que, nessa altura, começámos a ter.

25

85 é outra data relevante, por causa da criação da Associação Nacional de Municípios e, porventura a partir de 1985, será esta fase, em que estamos agora, que é relevante, porque é uma nova fase no processo de transferências.

30

Vejamos, agora, o que cada uma destas datas significou sinteticamente. O 25 de Abril de 74, em termos do Poder Local, significou, para mim, a criação do Poder Local.

Até 1974 não havia propriamente poder local. Havia uma emanção da Administração Central que se prolongava até uma Administração Local, que era uma correia de transmissão, sem ter o sentido pejorativo neste caso, mas o de uma correia de transmissão

35 que ia até lá baixo, que passava pela nomeação de administradores locais em vez de eleições.

Portanto, esta fase da Administração Local como continuação da Administração Central acabou naquele momento.

Houve depois um período das Comissões Administrativas, enfim, mais ou menos
40 confuso, acompanhando a evolução que, em 75 e 76, o País teve, com as vantagens e inconvenientes que um processo desse género sempre tem.

E chegámos ao marco seguinte: as primeiras eleições autárquicas e, aí, digamos que o Poder Local que tinha aparecido em 74, se consolidou e assumiu a sua legitimidade pelo voto directo nas eleições.

45 Essa fase de 76 a 79 constituiu para todos uma fase de aprendizagem, aliás como em todos os outros sítios.

A questão é que ninguém nunca tinha feito aquilo.

Nunca tinha sido feito. Portanto, mesmo aqueles que, porventura tinham, anteriormente ao 25 de Abril, passado pelas câmaras municipais, tinham-no feito em
50 condições manifestamente diferentes, com a tal relação de dependência que, entretanto, deixou de existir.

Portanto, significou isto: a partir de 1976, construir um processo novo, que ninguém sabia como era. Portanto, vamos a ver?!

É um desafio! Fantástico, para quem tem vontade de fazer coisas.

55 Bom, esse período de 1976 a 1979 foi um bocado: “*Vamos lá a descobrir como é que isto deve funcionar e começar a constituir o edifício legislativo disto tudo*, que apareceu fundamentalmente com duas leis: a lei 79/77 que definiu as competências das Autarquias e a 1/79 que foi a primeira lei de bases locais, que começou a ser aplicada em 80.

Essas duas leis foram a chave de todo o processo. Em conjugação obviamente com a
60 Constituição de 76 que definiu o sentido de Autonomia, que é o suporte de tudo isto.

Bom, essas duas leis formaram então a chave deste processo e, a partir de 80, digamos, que se entrou numa fase na base destas duas leis. Foi a de começar a praticar a Autonomia que tinha ficado definida na Constituição de 1976, mas que, entretanto, em 79, ainda não tinha sido possível concretizar, porque a legislação não permitia, porque não havia meios,
65 etc. etc., porque continuou muito o regime de participação pelas obras, que eram tratados nos gabinetes onde eram discutidas as obras entre os Municípios e acertava-se: o Governo dava tanto, a Câmara tinha tanto.

Ora bom, isso, em 80, acabou. Começou a autonomia financeira. Cada um tinha o dinheiro, cada um fazia o que entendia.

70 E a fase 80-85 é a fase da consolidação da Autonomia e, em todos os Municípios, aquela aprendizagem do novo, enfim, que continua a ser assumida, é a de começar-se a consolidar experiências e, a conhecer até experiências, que aconteciam aqui e ali, mas que frequentemente não eram divulgadas.

75 E um parêntesis, já aqui, para dizer uma coisa: eu não conheço os trezentos e oito actuais Municípios.

Conheço duzentos e quarenta ou duzentos e cinquenta e digo sinceramente, independentemente das forças partidárias que estejam à frente aqui ou ali, de ser um Município grande ou pequeno, do litoral ou do interior, creio que nunca terei ido a município algum (dos tais que conheço duzentos e quarenta ou duzentos e cinquenta) em 80 que não tenha encontrado uma experiência nova, num sector qualquer, que era relevante, que era diferente e que era inovadora.

Porque, conforme as pessoas que apareceram a trabalhar aqui e ali, conforme a experiência concreta, conforme as condições da população e da sociedade respectiva, assim algo de inovador apareceu.

85 Pode ser na área cultural, da educação, do desporto, do saneamento, da gestão mas, em todo o lado, houve qualquer coisa positiva, diferente e melhor do que nos outros sítios.

E foi da generalização de todas estas experiências, que começámos a conseguir fazer entre 80 e 85, que surgiu também a vontade da criação desta casa: “a Associação Nacional de Municípios”.

90 E a criação da Associação de Municípios acabou por se transformar, se calhar até mais do que nós próprios pensámos quando a criámos, num ponto fundamental da história do Poder Local. Porquê?

A partir de 85 essa generalização de experiências que se vinha a fazer informalmente, pôde começar a ser mais formalmente feita.

95 E, simultaneamente com isso, começou, pela primeira vez a partir de 1985, a conseguir-se negociar com o Governo e com a Assembleia da República.

Coisa que até ali, enfim, um ou outro Presidente de Câmara, porque era mais expedito ou porque conhecia mais este ou aquele, ia fazendo, mas que não era nada organizado, nem institucional.

100 A partir de 85, então, isto alterou-se: passou a haver um interlocutor organizado, com falhas, com deficiências, com insuficiências, mas havia.

E, foi-se aperfeiçoando ... E digamos que este período, entre 85 e este em que estamos agora, foi um período em que se foi desenvolvendo esta parceria, se lhe podemos chamar assim, entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios como um processo que não
105 é de forma nenhuma linear.

Teve altos e baixos, acordos e conflitos, mas tem vindo a conduzir a um processo claramente descentralizador.

Não direi que tenha sido sempre a avançar para a descentralização.

Tem havido obstáculos frequentes. Ainda esta semana apareceu um e, desde já com
110 uma referência, que para nós, tem sido extremamente clara, e que é a seguinte: o processo de descentralização avança mais facilmente, quando nós temos tido, no Governo e na Assembleia da República, maiorias relativas.

Isto é para nós claro.

Isso aconteceu naquele período do primeiro Governo do PSD, do Professor Cavaco
115 Silva, com maiorias relativas e no período deste Governo que acabou agora com maioria relativa.

Este agora, o novo que vem aí, não sabemos se é de maioria relativa ou não. (Sorrisos)
Vamos ver! ...

Estes dois períodos: aquela fase de 85 a 87 e esta fase de 95 a 99, constituíram,
120 claramente, os momentos de maior avanço para a descentralização.

Os governos de maioria absoluta que aconteceram entre 87 e 95 complicaram o processo. A apetência do Governo com maioria absoluta para o diálogo é claramente menor. Isto sem estar agora a avaliar partidos, que não interessa para este efeito, mas é uma constatação que nós temos feito.

125 Ora bem, feito este...ah! Faltava-nos chegar a este novo período.

Ora bem, nós estamos, neste momento, numa fase muito nova e eu quase diria que para a senhora doutora é problemático agora avançar com o trabalho que está a fazer, porque estamos a começar uma fase nova de transferências.

130 – Mas ... só uma interrupção ... proponho-me estudar apenas o processo até 1994.

Ora bem! Esta fase é a fase em que acabou de ser publicado um novo pacote de competências autárquicas e nós vamos começar (estamos aliás a começar neste momento) a preparar coisas para começar a discutir, ponto por ponto, assunto por assunto, cada um daqueles pratos que aquele menu nos proporcionou, nomeadamente, já nos próximos dias, na área da Educação, concretamente vamos começar a partir pedra sobre como é que vamos concretizar as novas competências na área da Educação que estão previstas naquele novo “menu”.

E vamos ter concerteza muita pedra a partir, muito que discutir, para chegar a conclusões até aparecerem os diplomas regulamentadores que, de facto, farão a transferência, visto que esta só se fará na fase de regulamentação.

Neste momento temos até uma lei-quadro que diz que não se transfere nada até lá.
(Pequena pausa)

Bom. Feito, então, este percurso pelo o que aconteceu, enfim, “em nave espacial”: a correr, vamos lá agora ver o que é que aconteceu, em termos de descentralização, nomeadamente na área da Educação e, nomeadamente, na tal fase a partir de 1985.

Fase, repito, que corresponde, ao fim e ao cabo, por um lado, a ter passado a haver uma Associação Nacional de Municípios e por outro, a termos aquele Governo de maioria relativa com as características na altura.

Foi nomeadamente na área da Educação que apareceu então a hipótese de se avançar com as entretanto assumidas áreas dos transportes e da acção social escolar.

Tratou-se de um processo completamente novo para todos, em termos de forma de trabalhar, que foi constituir, pela primeira vez, grupos de trabalho com interlocutores do lado do Governo e do lado do Poder Local para procurar acertar coisas.

Isso foi feito. Houve acordos. Acertou-se em termos institucionais. Pôs-se na prática. E isso foi particularmente relevante, porque serviu de lição *importante*, para tudo o que veio a acontecer depois.

Os Municípios acabaram por aprender que, processos desse género, não podem ser conduzidos e ter os resultados que tiveram apenas naquela altura.

Aprenderam nomeadamente que o nível de satisfação, prestação de serviço, que é assegurado pelo Poder Local, ao assumir novas competências, é sempre muito superior ao nível existente até aí, ou seja, o que é que acabou por acontecer?

Vamos servir-nos dos transportes escolares, como exemplo.

Vamos supor que, em 85, num concelho qualquer havia cem quilómetros de percurso de transportes escolares que abrangiam quinhentas crianças.

165 O que aconteceu a partir do momento em que a Autarquia passou a assumir a responsabilidade desse serviço é que esses cem quilómetros, se calhar, se transformaram em quinhentos ou em mil e as quinhentas crianças passaram a ser mil; e quinhentas ou duas mil. E porquê?

170 Por um lado, porque para os Pais passou a ser mais fácil bater à porta da Câmara, do presidente ou do vereador dos serviços e dizer: “ Eu tenho direito!”.

Quando esses serviços cabiam à direcção regional, consoante fosse onde fosse, ou então, se dependiam só de Lisboa, muito menos, os Pais não compareciam.

Por um lado, não sabiam que tinham direito e, por outro, mesmo quando sabiam, não tinham acesso à Administração.

175 Portanto, o simples facto de estar o Poder Local ali ao lado, levou a que as próprias pessoas exigissem legitimamente mais.

Por outro lado, obrigou também as Autarquias a organizarem-se de uma forma nova para responder a isso, ou adquirindo viaturas, pessoal para as conduzir, ou estruturando, com os serviços existentes de camionagem, de táxis ... as mais diversas necessidades.

180 Ora bem, isto acabou por se revelar, em termos genéricos, um processo que, depois, noutras competências e noutras áreas, foi uma aprendizagem importante.

Não é possível, pensarmos nunca, nomeadamente em termos financeiros, que transferências deste género podem ser feitas, apenas dizendo assim: “*O Ministério gastava aqui cem. O que se transfere para as Autarquias é cem*”.

185 Porque as Autarquias vão fazer obrigatoriamente, independentemente de terem, concerteza, economias de escala – o que acontece inevitavelmente, independentemente disso vão ter sempre um nível de execução fisicamente pelo menos superior e, frequentemente, também qualitativamente superior.

190 Também é de supor, que a tal proximidade obriga a que o grau de exigência seja maior. Este processo com os transportes escolares e com a acção social escolar foi um princípio, que eu quase diria agora, e parecendo que não, já passaram quase quinze anos:

“Bom, soube a pouco!”

E, ao fim e ao cabo, não se avançou muito mais do que no início. Depois, andámos a discutir questões de edifícios.

195 Começámos a esbarrar com departamentos do Governo, externos ao Ministério da Educação, nomeadamente o Ministério das Finanças a Direcção Geral dos Edifícios Nacionais, o Património do Estado. São coisas, enfim perfeitamente intragáveis, (Risos) em termos de tratar problemas.

200 E começou a esbarrar-se com a questão de, por exemplo, propriedade de edifícios. Perderam-se anos e anos a discutir se a propriedade era da Câmara ou da Direcção Geral de Edifícios ou do Património do Estado: discussões intermináveis sobre como “*Se é meu, faço obras, se não é meu, não faço*”, e portanto, tudio isto que acabou por condicionar o avanço de muitas outras coisas e levou a que as Autarquias acabassem por dizer:

Não. Assim, vamos travar isto. As regras do jogo não são claras.

205 Porque, entretanto, o que é que veio a acontecer? Veio a acontecer que, progressivamente, duma forma informal, as competências foram passando para as Autarquias, em termos do terreno. Porque da parte da Administração Central, por exemplo, ninguém tratava dos edifícios e a conservação era necessária: aos telhados acontecia isto, aos vidros acontecia não sei que mais e às portas ... Bom, mas a Câmara tinha ou ia tendo que fazer aquilo.

210 Entretanto, eram precisas fotocópias das aulas. A Delegação Escolar não tinha meios: a Câmara pagava umas fotocópias!

Entretanto, era preciso a excursão para a visita de estudo. Claro que não havia meios: o autocarro da Câmara!

215 Era preciso fazer uns jogos. As crianças... Não há professor de Educação Física. Os professores do ensino básico não sabem. Bem (encolher de ombros): a Câmara tem até um monitor!

220 Bom, e isto foi sendo uma bola de neve, quer nesta área da Educação, quer noutras. E, a pouco e pouco, as Autarquias, umas mais do que outras, foram assumindo informalmente uma série de competências ou de tarefas, que não estavam e, ainda hoje, muitas delas não estão legalmente transferidas, mas que estão, de facto, a exercer, em prejuízo, diga-se, das suas próprias competências.

Portanto, conduzindo a que por vezes a Autarquia, que obrigatoriamente tem de intervir em diversas áreas, não o possa fazer, porque entretanto está a gastar os meios que teve de usar ali, em coisas que, de facto, não estão clarificadas.

225 E se calhar um ponto aqui, um parêntesis, para focarmos um aspecto em que há pouco tocávamos. Por exemplo, a questão do terreno para escolas do ensino acima do 1.º ciclo do Ensino Básico.

O problema que se tem vindo a colocar, a partir dos anos 80, e até agora tem sido algo com algumas semelhanças com aquilo de que a senhora doutora nos falava há bocado em relação à experiência Veiga Simão.

O que é que começou a acontecer e tem vindo a acontecer?

Problemas gravíssimos para os Municípios. É que o Ministério da Educação começou a adoptar uma prática de dizer assim:

- *“Nós só construímos a escola tal e tal se a Autarquia der o terreno.*

E, se para além do terreno, der mais tanto por cento para a sua construção (10%, 15%, 30%) ... e, se para além disso, fizer as ligações de infra-estruturas básicas ... a vedação exterior ... se ... se ... e se ...”

Bom, as Autarquias disseram, de início, claramente:

- Isto não é competência nossa! Façam as escolas! É tarefa vossa!”

- *Ah!, mas é que assim nós não fazemos.*

- *Vamos fazer aqui no Município ao lado, em que o Presidente da Câmara concorda.*

E entrou a fase que nós temos caracterizado como a fase da chantagem institucional, que, infelizmente, acabou por transladar e, hoje em dia está transladada, para outras áreas.

O Ministério da Saúde está a fazer o mesmo com os hospitais e com os centros de saúde. Estamos a ter problemas idênticos com o Ministério da Administração Interna, em relação a quartéis da GNR, com o Ministério da Justiça, em relação aos palácios da Justiça

Portanto, esta prática da chantagem institucional, com aspas ou sem aspas, transformou-se numa perversão deste processo de transferência de competências.

Acabou por funcionar. Passou a ser uma imposição ilegítima e, enfim, ainda não aconteceu, mas eu admito que um dia destes o Tribunal de Contas se lembre de processar uma Autarquia por ter pago o terreno para uma escola do ensino secundário.

Não é competência sua. Bom! (Risos) No dia em que isso acontecer, quem será o responsável, não é?

Portanto, este processo está nos nossos dias. Até hoje temos continuado na mesma,.

Esperamos ter a possibilidade, agora, com base num artigo da nova lei, de vir a conseguir encontrar a forma disto pelo menos ser modificado e regulamentado, para não andar a funcionar na base : *“Vá lá, dá 10%!” Não. Dou 15%.* Assume aspectos caricatos de chantagem e de leilão.

E de leilão de escolas; que são insustentáveis na prática normal do Ministério da Educação. Este tipo de situações obrigou a que as coisas não avançassem como deveriam.

Nos fins dos anos 80, com o engenheiro Roberto Carneiro e o doutor Alarcão Troni as coisas estiveram bem encaminhadas.

Formaram-se, na altura, uma série de grupos de trabalho que começaram a estudar nomeadamente a possibilidade de transferir, para começar, o pessoal auxiliar de acção educativa. As coisas caminharam bem. Procuraram-se estabelecer índices para definir funcionários pelo número de salas e edifícios. Avançou-se. Estabeleceu-se um grupo e depois ... parou.

Chegámos ao Ministério das Finanças e este, ao aperceber-se daquilo que eu dizia, há pouco, em relação aos transportes escolares, que era: o nível necessário para assumir as competências pelos municípios não era o mesmo que estava no terreno. Assustou-se e disse: *“Não. Não podem fazer isso.”*

E, até hoje não se fez. Porque mais uma vez, como com os transportes escolares, punha-se o problema, porque naquela altura e hoje em dia pior ainda, muitas das escolas não tinham pessoal ou tinham pessoal auxiliar claramente insuficiente e, portanto, os mínimos que se conseguiu estabelecer como razoáveis ultrapassavam mais do que o dobro ou triplo daquilo que era a realidade.

E eram os mínimos. Não eram os óptimos. Não é?

E este processo ficou preso. Agravado hoje porquê? Porque, entretanto na prática o que é que se perverteu ainda mais?

É que os tais poucos que estavam nessa altura, foram-se reformando e o Ministério em geral, não foi colocando, ou seja, na prática, as escolas foram ficando ainda com menos efectivos ou nalguns casos, diga-se, contra linhas de orientação da Associação Nacional de Municípios, houve Municípios que foram assumindo isso, mais uma, vez fora das suas competências. Informalmente, mas porque tinha de ser, acabaram por pôr lá pessoal.

E, ainda hoje em dia, temos discussões complicadas por causa disso. Depois, isso passa a ser uma nova forma de pressão:

Mas o Município tal pôs lá, porque é que o senhor não pôe?

E até junto dos Pais, não é?

A pressão junto dos Pais, por parte até das direcções regionais do Ministério da Educação, exerce-se depois na comunicação social nestes termos:

- *“A escola não se faz, porque o Presidente da Câmara não quer”.*

- “O Auxiliar de Acção Educativa não está lá, porque o senhor Presidente da Câmara não quer”. “Porque, na Câmara tal ... até se faz! ...”

Bom, e este tipo de situações envenenou o processo ... (Pausa).

295 Digamos que, a partir de 95, ao fim e ao cabo é já no período que a senhora doutora não irá abordar, passou, novamente, a haver condições para estas coisas começarem a ser discutidas. O período de 95-99 dá origem a esta nova lei.

Quer isto dizer o quê? Que, a seguir ao Governo do engenheiro Roberto Carneiro, aquele período de governos de maioria absoluta, que vieram a seguir, entupiu este
300 processo.

Aquilo que tem sido caracterizado como uma certa arrogância do Poder Central para com o Poder Local e a prática destas coisas que eu exemplifiquei atrás entupiu o processo.

Os municípios disseram :

- Então espere aí! – Novas competências?! Então, não queremos. Vamos lá a definir
305 as regras do jogo. Queremos as coisas claras!

E isso levou a que a Associação, em relação ao processo de transferência de competências, passasse a colocar quatro ou cinco condições gerais muito clarinhas e que são assim:

1.º- Transferir, só se quem vai ser servido, ficar melhor servido. Transferir por transferir,
310 se o objecto da transferência final (a população, crianças, ...) ficar claramente melhor servido, então vamos a isso. Vamos estudar, se não vamos deixar estar como está. Piorar não.

2.ª questão – Meios financeiros? Obviamente que têm de ser assegurados. A tal “mochila financeira”, que foi a expressão que o ministro Valente de Oliveira, na altura, lançou... Bom, é para nós muito claro. Isso não pode ser ao nível daquilo que estava a ser
315 exercido no momento da transferência. Haverá sempre que assegurar e estudar qual é o nível mínimo adequado para que ela possa exercer-se.

3.º Aspecto - Quando se transfere, haverá, tanto quanto possível, que procurar e assegurar que o que se transfere seja uma unidade homogénea do sistema, ou seja, por exemplo nesta área, ter transferido os transportes e a acção social escolar.

320 Bom, foram peças numa engrenagem. Porventura transferir o pessoal auxiliar de acção educativa constituirá mais uma pecinha. Mas o que fará sentido neste processo é dizer assim: 1.º ciclo do Ensino Básico: responsabilidade do Município”.

Edifícios, auxiliares de acção educativa, professores, tutela pedagógica caberem, obviamente, ao Ministério da Educação.

325 O resto é do Município. Se os Municípios, hoje, gerem arquitectos, engenheiros e outros, porque não podem gerir professores?

Passam a ter no Município mais uma divisão a partir das que já têm: administrativa, de obras, sócio-cultural. Podem autonomizar uma divisão nova de Educação. Para exercerem as competências da Educação contratam professores. E vamos a isso!

330 Este raciocínio aplica-se a isto e aplica-se ao conjunto das coisas que estamos a discutir : o ambiente, os transportes, as comunicações, em todo o lado.

Estamos a procurar dizer assim: “Não queremos cruzamentos de competências”

Os cruzamentos de competências, em que o Poder Local fica com uma fatiazinha do poder, mas depois acaba por ter de se confrontar com a direcção geral não sei do quê, com
335 o director de serviços de não sei que mais e com o contínuo não sei de onde, (Risos) em que cada um diz:

- *“Mas esta fracção de poder é minha e os senhores não fazem aquilo, porque a gente não deixa!”*.

Assim, não vale a pena! O Poder Local é poder. Não é só Administração Local.

340 Portanto esse caminho, para nós, está assumido como condição geral para transferir.

E foi isto que, no tal período de 90 a 95, foi inequivocamente impossível conseguir discutir, porque o poder de então não estava disponível para este tipo de pactos.

- *Houve bloqueio?*

345 Houve bloqueio. Portanto, acabou por não se conseguir, no período de 90 a 95, transferir nada. Houve uns projectos de decreto-lei. Acabou por haver duas ou três coisas insignificantes na área dos licenciamentos económicos, que o Governo acabou por aprovar, mas que o Presidente da República de então, o Dr. Mário Soares, acabou por vetar, no último mês do mandato do Governo, em Setembro de 95, salvo erro.

350 Mas também nós, a certa altura, na fase de fim de governo, dissemos assim:

-Depois de tantos anos sem se conseguir acertar nada, agora no fim, irmos transferir 1% do que andámos a discutir?! Não faz sentido. Vamos começar pelo princípio!

E começámos. E, aparentemente, neste momento, as coisas estão encaminhadas.

Vamos a ver se a prática, nomeadamente, se, a partir de agora vai progredir. (Pausa)

355

Vamos lá a ver. Isto representa, portanto, um conjunto de características e a história de uma boa parte deste processo em que também valerá a pena dizer-lhe, que também tem sido claro uma coisa que não é novidade e que tem a ver com o poder e, nomeadamente, com o poder, por vezes, meramente administrativo.

360 Tem ressaltado e designadamente nas direcções gerais e nas direcções regionais de educação que a possibilidade de o Presidente da Câmara poder assumir uma competência que eles, neste momento, têm é uma coisa que não conseguem de forma nenhuma digerir e que leva depois a atitudes que se conhecem, de autênticos insultos (Risos) ao Poder Local. Atestados de incapacidade, fotografias muito incorrectas sobre o caos em que, se
365 porventura acontecesse que o Poder Local passasse a assumir isto e aquilo: o desastre nacional que aconteceria seria terrível.

Isto temos sentido, como o exemplo do filme inglês *Yes Minister* – Sim, Senhor Ministro, a nossa Administração, que temos montada por essas direcções gerais por aí fora, está ali retratada. Aquilo é verdade. É isso que temos encontrado.

370 Portanto, por um lado, por razões perfeitamente subjectivas, mas também por razões que as pessoas pensam que são objectivas, com medo até de que o seu serviço possa vir a ser dissolvido o que, se calhar, seria óptimo para o processo.

Se um conjunto grande de transferências num processo de descentralização como este se vier a conciliar, provavelmente acabará por ser óptimo que as direcções regionais, uma
375 série de direcções gerais e de direcções regionais desapareçam.

Deixam de fazer sentido. Não fazem falta. E concerteza que uma série de pessoas acabarão por ir para outros lados.

Mas isto é de facto, um factor condicionante subjectivo que temos sentido.

380 *-Esse foi um dos aspectos em que as Autarquias colaboraram. Talvez seja de rever, aqui, outros aspectos, como por exemplo, as escolas profissionais.*

Esse processo como é que se desenrolou? E um outro aspecto: gostaria que me focasse outra dimensão do processo que é o da participação na formulação das políticas. Como se processava?

385

(Pequena interrupção, por motivo de se ter verificado que o gravador não estava a funcionar correctamente. O discurso é retomado nestes termos).

Em relação ao problema das escolas profissionais (essa parte eu não acompanhei
 390 directamente o processo). Fiquei sempre com a ideia de que se elas não tivessem tido o co-
 financiamento monetário que lhes foi concedido, elas não teriam arrancado, porque
 também tenho a noção de que houve muitos Municípios que avançaram em parceria,
 porque havia o financiamento.

Tal como muitos outros, mais prudentes ou menos corajosos, não sei, uma coisa ou
 395 outra, penso que não avançaram com receio de que, depois, quando os fundos comunitários
 acabarem, como é? Quem é que suporta este dinheiro?

Portanto, aqui o processo foi-se desenvolvendo: umas celebraram, outras acabaram por
 não aderir, talvez por causa deste factor que levava ao temor de muitos. Mas, de facto, não
 estou à vontade, na parte das escolas profissionais para comentar muito mais do que isto.

400 Em relação à forma como estas coisas se desenvolveram e a algum diálogo existente,
 valerá a pena, aqui, dizer o seguinte:

Quando a Associação Nacional de Municípios foi criada, em 85, teve por suporte o
 decreto - lei n.º 99/84, muito discutido na altura, porque era discutível se a Associação
 Nacional de Municípios poderia ser uma associação de direito privado ou de direito
 405 público. Acabou por ser uma associação de direito privado. Ficou definido, nesse diploma,
 que a Associação Nacional de Municípios ou as Associações Nacionais de Municípios,
 porque é possível haver mais, desde que tenham um certo número de associados, teriam
 obrigatoriamente de ser ouvidas pelo Governo na fase de formulação de diplomas que
 estivessem em preparação e que tivessem a ver com os municípios.

410 Ora bem, isso na altura foi importante. Uma vitória que fez com que os Municípios
 embandeirassem em arco. Só que, como muitas coisas, o processo teve perversões complicadas.

E continua a ter ... Nesta fase final deste Governo, tivemos frequentes exemplos disso.
 E o que é que aconteceu?

Aconteceu que, por um lado, o processo de aprovação, se por vezes, *muito poucas*,
 415 significou preparar conjuntamente projectos de diploma, trabalhar activamente durante
 dias, semanas ou meses, procurando encontrar soluções com a colaboração do Poder Local,
 que era quem, no terreno, teria que aplicar as leis.

Se isso aconteceu, por vezes, as tais poucas, na maioria das vezes, genericamente, o que foi
 acontecendo particularmente agravado no tal período de 90-95, que foi desastroso nesse aspecto,
 420 foi isto: transformar-se numa mera pró-forma, pró-forma que se consubstanciou em fazer o quê?

A Associação receber, aqui, um projecto de diploma qualquer a dizer assim: *“Pronunciem-se no prazo de oito dias.”* Prazo que, para o funcionamento da Associação, é perfeitamente incomportável, porque nós estamos aqui, neste edifício, mas, em termos de pessoas que aqui estamos, não somos muito mais do que uma dúzia.

425 Naturalmente, fazemos as nossas auscultações aos próprios Municípios. Temos que reunir as nossas comissões e por aí adiante. Mas, por outro lado, não era só isso que acontecia, pois frequentemente acontecia e acontece, que nós recebemos um projecto de diploma na Quarta-Feira a pedir parecer e a dar um prazo de oito dias para o efeito e, na Quinta-Feira, que é dia de Conselho de Ministros, ouvimos: Foi aprovado o diploma tal.

430 Então, esta fase final do Governo foi desastroso, porque toda a gente resolveu tirar das gavetas os projectos que estavam lá acumulados há três ou quatro anos anteriores e, nesta fase de Junho a Outubro, a produção legislativa que existiu foi superior aos quatro anos anteriores.

Choveram aqui projectos de diplomas, dos tais que quando dávamos por isso estavam
435 aprovados, não é?! E, depois aparece quase sempre escrito: “Ouvida a Associação Nacional de Municípios”.

Nuns casos a Associação acabou por não se pronunciar, noutros casos, de facto, nem ouvida foi e depois aparece-nos a Presidência da República frequentemente a perguntar:

- *“Então, sobre este diploma que temos aqui para publicação, qual foi a opinião da*
440 *Associação Nacional de Municípios?*

- Não, esse não passou por aqui.

- *“Mas está escrito aqui que foi ouvida!”* Sem comentário.

Ou então, noutras situações ainda foi ouvida de facto. A Associação deu parecer, mas o diploma sai tal qual o projecto. Uma situação também frequente.

445 O aproveitamento dos contributos que, por esta via, a Associação tem dado é manifestamente muito escasso. Portanto, para lançar um número, sem ser rigoroso, mas que serve de indicador de tendência, digamos que se 10% daquilo que produzimos em termos de pareceres que a Associação tem dado, tiver tido qualquer sequência, talvez não seja um exagero.

450 - *E naquele período inicial também se passava assim ?*

No período inicial, não houve. Não foi um período muito rico em experiências desse tipo. Aconteceu, na parte da Educação, o tal trabalho conjunto, mas foi um trabalho que acabou por não ter sequência.

Portanto, trabalhou-se bem, num bom caminho, em termos daquilo que parecia ser
455 produzir coisas novas, mas depois o processo morreu.

- *Morreu, mais ou menos, quando? Quando o engenheiro Roberto Carneiro deixou de ser Ministro da Educação?*

Acabou antes de ele deixar de ser ministro.

Acabou na fase em que se tinha obtido um acordo de princípio entre nós e o
460 engenheiro Roberto Carneiro e o doutor Alarcão Troni. Chegámos, enfim, à base que parecia ser acertada. Depois, quando o Ministério das Finanças se apercebeu disso, disse: ”- Alto aí, meus amigos, estão a entrar nas nossas gavetas”.

Portanto, é um pouco isto, que, em termos de auscultação e de participação, tem acontecido. “Eu diria que ...”

465 - *E no CNE, como vê essa participação?*

Ora bem, o CNE, como muitos outros órgãos desse tipo que existem,

- *É um espaço de consensos...*

Bom! São espaços demasiado espaçados! (Risos).

Vamos lá a ver! São órgãos muito pesados, muito formais e institucionais. Não são
470 ágeis. O nível a que os assuntos são discutidos acaba frequentemente para o Poder Local, por ser um nível dos “deuses”. E, como tal, temos tido esse problema, como lhe disse.

A Associação está representada em quase trezentos organismos no plano nacional. Neste momento, estamos a começar a dizer: Temos de parar com isto. Por este caminho, não vamos lá.” Porque o que é que acontece depois?

475 Organismos a funcionar como o Conselho Nacional de Educação e, se calhar, ele é dos que melhor funciona e dos mais produtivos e tem produzido pareceres, felizmente. Mas a funcionar com estas características, o que é que acontece?

Por um lado, reúne muito espaçadamente e, dali não é possível (no concreto, que é o que tem a ver com o Poder Local, sair muita coisa que tenha a ver com o dia a dia. E o que
480 é que acontece?

Muitos Presidentes de Câmara, que são normalmente os representantes da Associação, nisto naquilo e naquele outro, vão a uma reunião. Vão à segunda reunião. Vão à terceira. E, à quarta, já não vão. E, se tiverem ido à terceira!... porque têm muita coisa que fazer.

Este problema das representações em organizações deste tipo está-nos a suceder com
485 muita frequência.

E depois vamos descobrindo que também não temos capacidade de controlo, de coordenação e, ao fim de um ano ou dois, descobrimos que, na instituição tal e tal o nosso representante nunca mais lá foi.

Enfim, não estivemos representados coisa nenhuma!

490 No CNE não será tanto isso. A nossa participação tem sido assegurada, em termos razoáveis. Bom, só que não é, de facto, o local certo para que este diálogo aconteça.

Nós temos proposto, mas nem o Ministro Valente de Oliveira, nem o Ministro Cravinho aceitaram isso. Não sei se, neste Governo, por algum motivo novo isso irá acontecer?

495 Temos proposto a criação de um órgão, que não existe na Administração Portuguesa, e que se poderia chamar Conselho Nacional do Poder Local, em que teria assento a Associação e os Ministérios e representantes dos Ministérios que têm alguma coisa a ver com o Poder Local e em que o tipo de assuntos de que temos estado a falar, ao fim e ao cabo, pudessem ser discutidos já, com uma maior ligação ao terreno: portanto, não no “plano dos deuses”, mas já numa ligação maior ao terreno.

500 Eu estou a dizer que não conseguimos, porque, talvez, porventura nos casos dos ministérios anteriores, tivesse havido da tutela do MPAT, a ideia de que um organismo desse género, ao fim e ao cabo, iria substituir-se à própria tutela.

E isso era um perigo! ...

505 Digo, neste caso, pode vir a acontecer que alguma coisa avance, porque este novo Governo tem uma estrutura ainda não muito clara que nos vai espalhar por vários ministérios. Começa pelo Ministério do Planeamento, a Administração Interna que tem uma Secretaria de Estado que é a da Administração Local, outro, o Ministério da Ambiente e do Ordenamento do Território.

510 Bom, o MPAT desapareceu. Portanto, vamos ter uma série de interlocutores e, obviamente, também o Ministério da Educação.

Portanto, porventura pode acontecer que um organismo deste género a que me estava a referir: o Conselho Nacional da Administração Local (com este ou com outro nome qualquer), possa ter pernas para singrar, funcionando entre outras coisas como um aglutinador do acompanhamento destes processos que têm a ver com transferência de competências.

515

Havia alguma relação de coordenação da parte do Ministério da Educação? Estou a referir-me ao período de 89 a 94. As Autarquias articulavam as competências transferidas com o ME e com as políticas definidas?

Houve coordenação no princípio, na primeira fase da montagem dos serviços no Município. Os Municípios tinham uma necessidade tremenda dessa articulação, porque nunca tinham feito tal coisa. Era preciso perceber como é que funcionava antes.

Diria que, quase muito pouco tempo depois de os municípios terem assumido competências, a articulação desapareceu.

Se calhar tornou-se desnecessário. Na prática as coisas começaram a funcionar.

Os Municípios assumiram o encargo, com mais ou menos dificuldades, e a intervenção do Ministério da Educação deixou de ser necessária nessas áreas que foram transferidas. (Pausa)

E quanto ao relacionamento institucional?

Ora bem, eu estava a dizer que foi diferenciado o tipo de relações que se estabeleceu entre o Poder Local e o Ministério da Educação, conforme os níveis em que se pretendia que ele acontecesse.

Ao nível do Governo *tout court*, falando de Ministros e de Secretários de Estado, houve sempre canais abertos, mesmo nas fases mais difíceis, para procurar que se estabelecessem reuniões de articulação mínima entre a Associação e, por via dela, com os Municípios e, por outro lado, com o trabalho do Ministério da Educação.

Os resultados nem sempre apareceram, porque são processos, que pura e simplesmente acabaram por morrer, mas o espaço, digamos, sempre existiu com mais ou menos dificuldades. Daí para baixo depende de dois planos que convirá distinguir. Por um lado, o plano dos Serviços Centrais do Ministério, com os quais foi possível trabalhar, quando o diálogo com os Ministros e Secretários de Estado era profícuo.

Quando as coisas, no plano da ligação entre a Associação e o Secretário de Estado tal e tal ou com o Ministro caminhavam bem, conseguiam formar-se grupos de trabalho com serviços centrais do Ministério, as direcções gerais e os gabinetes ministeriais que produziam trabalho e que permitiam fundamentar propostas que, depois, eram discutidas com o membro do Governo respectivo.

Quando as questões, no plano institucional tinham dificuldades, a relação com os serviços do Ministério, pura e simplesmente, não existia, porque não se evidenciava aquela articulação de que eu falava atrás.

Num outro plano que tem a ver mais com a actuação no terreno, aparece a actuação das direcções regionais de educação, já em ligação aos Municípios no concreto.

Esse é um plano que tem sido muito frequentemente conflitual.

As direcções regionais de educação, dum modo geral, não olham os Municípios como parceiros, mas como entidades menores a quem se deve dar orientações de trabalho. Os
555 Municípios têm frequentemente muita dificuldade em aceitar isso.

No processo de construção de escolas acima do 1.º ciclo do Ensino Básico houve frequentes situações conflituais. Conflituais abertas, mesmo explícitas, quer na fase de preparação da contratualização, que, por vezes era feita directamente nas direcções regionais de educação, embora noutros casos (e houve sempre diferenças de actuação entre
560 direcções regionais), noutros casos repito, embora esta fosse feita directamente com o membro do Governo, quer na fase de execução, em que enfim, por vezes a execução da obra e as transferências financeiras que se envolviam houve problemas complicadíssimos, não só administrativos, mas de execução e de negociação concreta.

De forma que este tipo de relacionamento com as várias estruturas do Ministério
565 revelou-se muito diferenciado, conforme o nível de que estamos a falar.

Um nível ainda mais abaixo em que, normalmente, não houve problemas foi com as delegações escolares. E não houve problemas, porquê?

Bom, por um lado, porque o delegado escolar, em geral, a determinada altura percebeu que mais do que a própria direcção regional de educação, quem resolvia os problemas era o
570 Presidente da Câmara (Risos). E acabou, excepto quando havia questões pessoais que, por vezes, aparecem nos meios pequenos, isso pode acontecer. Excepto, nessas situações acabou por acontecer que o delegado escolar acabou por transformar-se quase num parceiro dentro da Câmara, até porque estas começaram frequentemente a assumir as despesas das delegações escolares

575 Cá está, mais uma vez, um exemplo claramente à margem do funcionamento do que está institucionalizado. E, enfim, exagerando na forma como vou dizer, quase diria que as delegações eram quase um serviço municipal.

É um exagero, obviamente, mas traduz de forma clara a situação.

E, portanto, a esse nível frequentemente as coisas começaram a correr relativamente bem.

580 Agora, como digo, ao nível das direcções regionais de educação, com tónicas diferentes conforme as zonas do País e, depois ao nível dos serviços centrais do Ministério e, ainda mais acima, consoante os Governos que estão no Ministério, houve claramente diferenças qualitativas sobre a forma diferente de trabalhar, mas especialmente quanto a este Governo é possível dizer o seguinte:

585 Quando foi possível acertar, no plano político, com os membros do Governo do sector, constituir grupos de trabalho, formados normalmente por membros dos gabinetes: adjuntos, chefes de gabinete, assessorados por directores gerais, as coisas, em geral funcionavam bem. Quando os grupos de trabalho eram formados directamente a nível da direcção geral, das direcções de serviços etc., as coisas normalmente não funcionavam.

Entrevista dada em 29 de Outubro de 1999, na Sede
da Associação Nacional de Municípios, em Coimbra.

ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO REGIONAL DA EDUCAÇÃO
DO I E II GOVERNOS DA RAA - E3

5 *O Sr Doutor foi Secretário Regional da Educação e Cultura no I e no II Governos Regionais e um interlocutor privilegiado no processo de transferência de competências para a Região Autónoma dos Açores, em matéria de Educação. Gostaria que me falasse um pouco sobre o que considera interessante para a compreensão desse processo e sobre o período de transição.*

Bom, isso é uma pergunta muito vasta e de difícil resposta, porque o problema é o seguinte.

10 Quando se instituiu e organizou o Governo Regional, o processo constitucional que se tinha terminado há pouco tempo, da criação das Regiões Autónomas, com poder legislativo e poder administrativo próprios, estava bloqueado.

Acabou por haver uma discrepância na formação política de um governo de duas maiorias: a nível regional, de maioria absoluta do PSD e a nível nacional, de minoria do PS e o primeiro ano foi, manifestamente, um ano de bloqueio.

Não havia entendimento sobre o que devia ser a leitura das próprias transferências ou o que se deveria transferir.

20 O poder político regional entendia que uma grande parte ou a maior parte das competências já tinha sido transferida através do decreto-lei n.º 100/75 (ou coisa que o valha), que transferira os serviços dos Ministérios para a Junta Regional Governativa das quais os órgãos de governo próprios se sentiam herdeiros.

Os Governos da República e o Parlamento, mas mais os Governos do que o Parlamento (que não era chamado a esta questão) não aceitavam esta ideia e entendiam que as transferências de competências se deviam fazer sector a sector.

25 De forma que houve inicialmente um braço de ferro nesta questão que acabou por ser um pouco bloqueador.

As circunstâncias políticas não podem deixar de ter influenciado esta questão, porque, enquanto a nível regional houve uma maioria clara que estabilizou o poder político na Região, a nível nacional isso não aconteceu.

30 Os governos minoritários do partido socialista acabaram por ter uma vida agitada e com pouca sequência.

Em 1978, creio eu, mas estas datas teriam de ser aferidas, acabou por haver um entendimento da parte do 1.º Ministro, Mário Soares de que era preciso desbloquear esta situação.

35 Este fez uma proposta no sentido de se formarem equipas para as tais transferências sectoriais o que o Governo Regional acabou por aceitar.

Ora, só nessa altura é que se começaram a fazer as transferências de cada um dos sectores, nomeadamente as transferências da Educação.

Essas transferências acabaram por ser essencialmente administrativas e, muitas delas,
40 por um lado, foram a absorção pelos serviços da Secretaria Regional de Educação e Cultura dos serviços periféricos do Estado, sediados nas Regiões, por outro lado, houve um decreto que acabou por definir as áreas de intervenção pedagógica nas escolas.

Mas isto só se pode compreender, tendo em consideração duas questões que me parecem fundamentais.

45 Primeiro, a intervenção real do Ministério da Educação, ao nível das estruturas, escolas e dos serviços periféricos existentes, era muito pequena, porque tinha havido, naquele período conturbado a seguir ao 6 de Junho de 75, um manifesto desmoronar do Poder Central nas Regiões Autónomas e, a própria Junta Regional tinha criado uma vogalia, como era chamado, na altura, precisamente para a Educação, mas que não tinha meios de actuação.

50 O que acontecia era que os serviços funcionavam sobre si próprios ou, então, pura e simplesmente não funcionavam.

Lembro-me, por exemplo, de que as direcções escolares assumiram efectivamente o poder.

E esse divórcio tinha sido aceite, porque me lembro, na altura, quando talvez já era Encarregado da Gestão do antigo liceu de Angra ou fazendo parte de grupos de trabalho
55 que iam junto do Ministério da Educação para receber instruções e aferir orientações para as próprias escolas de que, quando chegávamos ao Ministério, os Açores e a Madeira tinham audiências separadas do resto do País, para não criar as tais susceptibilidades.

Bem, isto para explicar que, efectivamente, os serviços estavam de tal forma desorganizados que não era possível deixar de haver da parte do Governo Regional uma intervenção na prática, o
60 que houve mesmo antes de se fazerem as tais transferências administrativas.

A Secretaria da Educação já tinha meios de actuação junto das próprias escolas, quando as transferências se deram.

É preciso também não esquecer que a rede escolar era muito pobre, tirando a do ensino primário, que, há muitos anos a esta parte, abrangia todo o Arquipélago, mas cujas
65 direcções escolares já tinham uma autonomia de facto. Os directores escolares já tinham substituído os agentes políticos nacionais, chamemos-lhe assim.

Desta maneira foi fácil integrar os serviços na Secretaria da Educação.

O mesmo não se pode dizer com as outras escolas, as escolas do então ensino preparatório ou secundárias. Mas esta rede era muito pequena.

70 A maior parte das ilhas não tinha ensino preparatório ou tinha muito pouco e não tinha de maneira nenhuma ensino secundário, de forma que a maior parte das escolas eram, na prática, escolas do ensino privado, que estavam também ligadas mais ao Poder Regional do que ao Poder Central e foi por aí, que se tornou possível actuar directamente nessas escolas.

Bom, esses primeiros anos foram anos mais de actuação política do que de intervenção pedagógica.

Só no II Governo é que foi possível integrar uma estrutura de intervenção pedagógica.

Até então, eram intervenções essencialmente administrativas e como de seguida a maior parte dessas escolas acabaram por se integrar numa rede de ensino, foi possível ainda, no final do primeiro mandato, montar uma rede de ensino preparatório que cobria efectivamente todos os concelhos.

Bom, isto acompanhado de uma parte administrativa, não só de integração de pessoal docente e de pessoal administrativo, mas da construção dos edifícios que, na maior parte, não existiam.

É preciso, também, dizer-se que o êxito de uma montagem de uma rede destas, melhor ou pior, só foi possível existir, porque se tinha criado um ensino superior na Região, na altura, o chamado Instituto Universitário dos Açores que, na sua primeira fase, teve como função a criação de quadros docentes, porque sem ela não era possível efectivamente criar-se novas escolas.

E eu acho que isso foi um aspecto decisivo. Daí também a necessidade duma intervenção política do Governo Regional junto desse Instituto para o pôr ao serviço dos interesses da Região, aliás, para quem ele tinha sido criado. Isso foi fundamental.

Este processo de transferência arrastou-se (não posso precisar bem até quando), mas pelo menos até 1980 ou 1981.

Não foi assim um processo fácil, foi um pouco aos bochechos.

Evidentemente que as coisas se facilitaram, mais ao nível da opinião pública do que na prática, com a criação primeiro do Governo do Bloco Central, em que o PSD tinha uma força política bastante grande.

Como vê o processo de Autonomia neste contexto? Isto é, havia um projecto e um mandato político do Governo Regional e a Autonomia era desejada? Como se processavam as relações institucionais com o Governo Central?

O processo de constituição do poder autonómico real nos Açores não foi linear.

Evidentemente foi por fases, com alguns recuos e alguns avanços.

105 Não só não foi linear no seu conjunto, como até não foi linear nos vários sectores.
Houve sectores que avançaram com mais facilidade do que outros.
Da parte dos Governos Centrais, também o pensamento e a reacção em relação ao Poder Regional não estava muito estabilizada.

Também não se pode dizer que fosse sempre o mesmo. Variava conforme os interesses
110 e até com as maiorias que se iam criando a nível nacional.

Eu acho que houve um salto qualitativo muito significativo, quando o dr. Mário Soares, por um lado, primeiro, decidiu iniciar o processo de transferências e, por outro, quando o PSD aliado com o PS formou um Bloco Central.

São dois pontos políticos decisivos, em relação ao problema da constituição de uma
115 Autonomia política real.

As relações, evidentemente, dependiam também dos Ministros e dos Secretários de Estado. Assim, em ar de memória, lembro-me de que houve Secretários de Estado e Ministros com quem as relações eram muito fáceis; e outros com quem não eram. Mas isto era uma questão secundária, visto que o poder democrático tinha decidido que havia transferências.

120 Houve mesmo um Secretário de Estado que se recusou a fazer as transferências e delegou isso num outro colega para que elas não tivessem a sua assinatura! (sorriso)

Bem, mas isso, enfim, são processos normais nestas questões.

Participavam nas decisões nacionais?

125 Isso muito raramente.

É verdade que se tinha criado um processo de diálogo ao mais alto nível.

Nos dois Governos no tempo, julgo que do II Governo Constitucional, que era aquele que era apoiado pelo CDS, constituíram-se, ao nível de Ministros e de Secretários Regionais uma espécie de conselhos, com um grupo de cada uma das partes, que
130 negociavam e planeavam as competências ao mais alto nível, que, depois, tinham de ser executadas por níveis mais baixos, em termos políticos.

A ideia que tenho, é de que, ao nível mais alto, as coisas corriam bem, pois participei em todas as reuniões em S. Bento.

Durante o diálogo e durante as sessões havia um grande entendimento, o que não quer
135 dizer que, depois, na prática, isso acontecesse. Desde logo, quando saíam os decretos que concretizavam o que se tinha combinado, já havia algumas reticências e algumas formas arrevezadas de escrever.

Também posso fazer um parêntesis, dizendo que, na altura, em relação ao Governo Central as coisas fáceis eram entendidas e combinadas pelo Dr. Mário Soares, depois,

140 quem ficava com a obrigação e com o dever de passar isso a lei era o Ministro da Administração Interna, o Dr. Almeida Santos, que, efectivamente, fazia as coisas pelo seu prisma o que dificultava ainda mais.

Bom e o processo ia caminhando desta maneira.

145 Nunca deixou de haver nos Ministérios, no Ministério da Educação e também no Ministério da Cultura, é preciso que se diga, a nível do Ministro houve sempre um entendimento, porque ele fazia parte daquele grupo no qual eu também participava.

Depois, na execução com os directores regionais e os vários directores gerais e Secretários de Estado, os assuntos nem sempre avançavam com aquela celeridade que se pretendia, mas é preciso ter em consideração e, voltando ao que disse há pouco, que isto
150 tinha uma influência relativa nos serviços, porque, na prática, os serviços já não estavam ligados ao Ministério da Educação.

Essas coisas complicaram-se quando foi preciso, e aí avançou-se evidentemente com cautela, fazer legislação ou nomeações que depois não criassem dificuldades para um entendimento global, nomeadamente em matérias como nomeações de professores ou de
155 progressões de carreira, feitas sobre o joelho e com as dificuldades que isso traria em termos burocráticos e para garantir os direitos adquiridos.

Mas, de uma forma geral, as coisas não correram mal, se bem que havia leituras muito diferentes do que se pretendia com estas transferências, porque havia uma linha de conduta, julgo que estava subjacente aos Governos da República, nomeadamente aos da
160 responsabilidade do Dr. Mário Soares, uma visão administrativista desta questão e no sentido de que as transferências se fariam para que a legislação nacional se aplicasse por agentes diferentes dos agentes administrativos do Ministério da Educação.

Da parte do Governo Regional e nomeadamente da Secretaria Regional da Educação e Cultura não havia essa leitura.

165 Havia sim, a leitura de que se faria a transferência de competências e, uma vez transferidos os serviços, eles seriam organizados e a correia de transmissão teria as orientações políticas legislativas que os órgãos do Governo próprio da Região entendessem.

E por isso, numa certa época, que poderei mais ou menos localizar por volta de 1980 e que coincide com a existência do primeiro estatuto político-administrativo, o braço de ferro transferiu-se para o parlamento e para o Ministro da República, onde os primeiros ensaios
170 duma legislação regional sobre estas questões acabavam por esbarrar com as leituras restritivas ou as inconstitucionalidades que, tanto o Parlamento como o Ministro da República, que não passava de um agente político do Governo Central, entendiam existir – o que fez com que, entre 80 e 84, últimos anos da minha responsabilidade, o número de

175 decretos de organização política da SREC tenham sido muito poucos e muitos deles acabaram por não ter sequência na própria Assembleia, porque encontravam contínuas dificuldades de execução política.

Bom, vigorou durante muito tempo essa ideia, que era imposta através do Ministro da Republica, de que as Secretarias Regionais eram secretarias administrativas das decisões
180 políticas nacionais. Em termos políticos, era contra isso que lutávamos.

Bem, isso aí é que foi efectivamente o grande embate que acabou por ter uma decisão favorável aos Açores com a aprovação do Estatuto Político-Administrativo, que, para a época, foi um documento avançado e audacioso e que acabou por ter uma votação unânime na Assembleia da República de então, se bem que, desde logo acusado por uma série de
185 sectores, de estar eivado de inconstitucionalidades e, daí, a dificuldade de aplicar depois algumas das normas que vinham nesse Estatuto.

Bem, mas isso são os conceitos da própria Autonomia e a própria questão política de fundo.

190 *Ora bem, decorrido este tempo todo, o Senhor Doutor acha que o modelo de participação da Região na definição das políticas nacionais, instituído para um período de normalidade, isto é, pós-transferência de competências e que no caso da Educação se faz no Conselho Nacional de Educação, satisfaz no contexto da Autonomia?*

Não. Julgo que não satisfaz por uma questão muito simples.

195 Porque o problema de fundo é saber-se, se deve haver uma única política nacional rígida, num País que tem Regiões Autónomas com poder político próprio.

E julgo que não deve.

A minha teoria sobre esta questão é de que o CNE, obviamente, não nos serve, porque as Regiões Autónomas são postas ao nível de poderes administrativos ou com poderes de intervenção
200 muito mais nebuloso do que é o poder político constitucional das Regiões Autónomas.

Acho que o que deveria haver, não quer dizer que é o que tenha havido, mas vai-se caminhando nas revisões constitucionais para esse entendimento, é o seguinte: o poder legislativo regional deve estar regulado ou limitado por aquilo a que se chamou: as leis gerais da República. Mas não tem sido fácil entender quais são essas leis gerais da
205 República e até onde é que elas devem regulamentar.

Já está entendido, até em termos políticos, que as Regiões tem poder legislativo regulamentar das leis gerais da República, mas os Parlamentos Nacionais, o Parlamento Português não tem uma tradição de leis - quadros.

As próprias leis - quadros são de tal forma regulamentares que acabam por ser
210 perversas em relação aos Governos, inclusive ao Governo da República.

A minha experiência no Parlamento Nacional é de que aquilo a que se chamam as leis-
- quadros acabam por ser de tal forma pormenorizadas que deixam um campo de manobra
muito pequeno em relação aos Governos.

Evidentemente, que há duas maneiras de sair daqui: uma delas é não cumprir as ditas
215 leis e não dizer nada; outra é não cumprir e dizer que não se pode cumprir, que é o que se
tem visto a nível nacional.

Bom, mas isto não é a solução.

Acho que a participação das Regiões Autónomas tem sido muito ténue e ineficaz neste
assunto e acho que este só se resolve, quando o poder legislativo regional assumir as suas
220 funções e decidir legislar para essas áreas, sabendo até onde quer e pode alterar o sistema
nacional de ensino e tendo em conta as necessidades e as especificidades regionais.

Essa matéria, durante algum tempo, como já se disse, foi bloqueadora, porque não
houve entendimento político e, a partir duma certa altura, é preciso dizê-lo, as Regiões
Autónomas desistiram desse processo.

225 Acho que foi um erro e que é preciso ressuscitar este diálogo.

A última revisão constitucional avançou neste sentido alguns passos, mas ainda não
teve uma experiência prática.

Como última questão, como entendeu o seu mandato de Autonomia para a Educação?

230 Se eu entendo bem a sua pergunta, o problema é o seguinte:

Evidentemente que um poder político democrático e legitimado pelo voto nas Regiões
faz com que os executantes, primeiro os deputados regionais e, depois, os Secretários
Regionais, saídos desse voto, tenham de assumir a defesa e os interesses dos seus
concidãos e não podem, julgo eu, contemporizar com tentativas de desvio de ordem
235 política de outros mandatos, também eles democráticos mas, obviamente, não legitimados
para o nível de poder político que existia.

Daí a impossibilidade, julgo que de qualquer dos Secretários Regionais, de aceitar as
imposições do Governo da República em áreas que ele entenda que são da sua competência
ou são da competência dos órgãos do Governo próprio da Região e, por isso, é que a
240 questão da discussão das revisões constitucionais destas matérias, no Parlamento Regional
e, depois, através do Parlamento Nacional, são absolutamente decisivas e incontornáveis
para estas orientações.

245 *Gostaria de destacar alguns aspectos do seu período de governação, em termos de políticas educativas, conseguidos nas margens da Autonomia ?*

Bem, nas margens da Autonomia, acho que a primeira questão é de facto essa demarcação dos terrenos: os terrenos de intervenção política dos Secretários Regionais.

Acho que os Secretários Regionais não são técnicos de ensino e o papel deles é definir uma política educativa para a Região Autónoma.

250 Se me perguntar: Qual o êxito que entende que teve nessas matérias?

Muito reduzido. Fiquei muito aquém daquilo que tinha sido a minha ideia de montagem de um sistema de ensino nas Regiões Autónomas.

255 Mesmo assim, em termos práticos, acho que foi um êxito a intervenção político-administrativa nos vários serviços, a montagem de uma rede de ensino que atingisse todas as ilhas e todos os concelhos e, nessa altura, a fasquia dos Governos Regionais era uma fasquia muito alta, porque apontava para a possibilidade de disseminação, em todos os concelhos, de nove anos de escolaridade, quando estava ainda em vigor uma escolaridade de seis anos.

260 E a possibilidade de, numa altura em que a estatização do ensino era a regra, a convivência e a sobrevivência do ensino particular nas Regiões Autónomas, também julgo que é um dos dados, em termos políticos, mais marcantes, mais significativos.

265 O acesso real e em pé de igualdade, enquanto isso é possível, de todos os açorianos à escola, parece um dos pontos essenciais e uma manutenção de índices de alfabetização mais elevada do que a nível nacional, o que aliás, era uma tradição nalguns distritos nomeadamente na Horta e em Angra do Heroísmo, pois isso não se pode dizer de Ponta Delgada, e a montagem, que, a mim, me parecia decisiva de um sistema de ensino desde a pré-primária.

270 É preciso aqui abrir um parêntesis para dizer que a nível nacional, quando a pré-primária era ainda um sonho, estava disseminada por níveis e por percentagens muito elevadas nos Açores, com grande empenho de estruturas sociais e de cidadãos, na Região Autónoma dos Açores e também da Madeira.

275 Quanto ao ensino superior, sempre entendi que a Universidade dos Açores, cuja criação acompanhou o processo de Autonomia, se devia integrar num sistema regional de ensino. Enfim, com a autonomia que a legislação da República atribui à universidade portuguesa, dentro do estado democrático e, quedeia ser regional, no sentido de ser um instrumento importante ao serviço do interesse regional e do povo açoriano.

ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO REGIONAL DA EDUCAÇÃO

DOS IV E V GOVERNOS DA RAA – E4

Já falámos detalhadamente sobre os objectivos desta entrevista. Gostaria que, à luz da
5 *experiência de Secretário Regional da Educação, me dissesse como vê o processo de*
Autonomia na área da Educação.

O processo de autonomia veio dar-nos a possibilidade de concretizar todo um conjunto
de aspirações de muitos anos e, que era, precisamente, o de irmos ao encontro dos anseios
e aspirações da nossa gente, de prepararmos a nossa juventude, dentro duma linha em que
10 tivessem em consideração, para além da história, da cultura e dos demais valores e
conhecimentos de âmbito nacional, tudo aquilo que são as nossas próprias mais-valias, a
nossa cultura, enfim, todos aqueles elementos que, na nossa Região, afastada do
Continente, separada pelo mar que tanto nos une como nos divide, foram preservados,
modificados ou até criados, a partir da História e Cultura Nacionais e que, no caso dos
15 mais antigos, ainda hoje, aqui, estão vivas, actuates e merecem, pois, ser acarinhados,
incentivados de forma a não desaparecem na voragem do tempo.

Radico nisto, por exemplo, determinadas tradições, determinados aspectos, até
religiosos, como o do culto do Divino Espírito Santo e de todas as cerimónias que lhe estão
associadas bem como o do espírito de entrega, de partilha, de reconhecimento do valor do
20 próximo que lhe está subjacente.

Nós procurámos, nesta fase, dentro das competências que nos foram atribuídas e, que
eram vastas, não só não deixar perder nada que valesse a pena ser mantido e passado às
gerações vindouras, como ir adoptando aquilo que se impunha que viesse a ter tal
tratamento de forma a ter o enquadramento mais adequado na nossa realidade insular,
25 repartida por nove pedaços de terra, no meio do Oceano Atlântico.

Acima de tudo não deixar de ensinar aquilo que é o que faz com que não sejamos
exactamente iguais aos demais, resultado das nossas vivências, da nossa luta para
lograrmos viver e triunfar por estas paragens, desde que para aqui viemos, de há uns
séculos a esta parte.

30 Só não nos foram transferidas, no âmbito da Educação, e sempre concordei com isso, as
competências referentes à avaliação, aos programas e curricula, à inspecção e ao ensino superior.

Mas mesmo nos programas e nos curricula, com algum tempo, fomos conseguindo
abertura, por parte dos responsáveis do Ministério, e isto foi facilitado ao longo e como
consequência das sucessivas reformas, no sentido de introduzirmos componentes regionais,
35 capítulos, secções, artigos que ilustrassem e desenvolvessem aquilo que são as nossas

especificidades, o nosso contributo para a construção da História e Cultura Nacionais em disciplinas como a História, o Meio Físico e Social, a Geografia, a Língua Portuguesa. Neste último caso, por exemplo, através da introdução de mais textos de autores açorianos que os temos, com vulto e projecção tanto nacional como até internacional.

40 Em todo o conjunto de disciplinas onde isso era possível, nós, Secretaria Regional da Educação e Cultura, através da Direcção Regional de Orientação Pedagógica e da Direcção Regional dos Assuntos Culturais, preocupámo-nos em conceber, preparar e produzir materiais didácticos, manuais, pastas pedagógicas que pudessem auxiliar os nossos docentes a preencher, de encontro aos nossos interesses de salvaguarda do nosso

45 património cultural, todas aquelas lacunas que eram visíveis nos programas e manuais nacionais, que primavam por não contemplar ou tratar de forma aligeirada ou até incorrecta aquelas que são as nossas especificidades, as nossas características próprias, a nossa imagem de marca.

Esforçámo-nos por acautelar, ilustrar, fundamentar, tornar conhecidos esses nossos

50 valores em moldes à luz dos quais fosse mantida viva a chama que nos une e aproxima uns dos outros, na nossa qualidade de açorianos, de portugueses nascidos nos Açores. Foram passos assumidos e concretizados progressivamente e, da parte do Ministério, sempre houve aquiescência em relação a todas essas nossas pretensões.

Vamos a casos, muito práticos, por exemplo, na mesma altura em que, atempadamente,

55 enviávamos para a Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico elementos gravados e escritos sobre a História Nacional, bandeira e hino, também tínhamos a oportunidade de acrescentar todos os referentes aos aspectos mais significativos da nossa participação, do nosso contributo para a saga nacional, de entre outros, tudo quanto dissesse respeito à nossa bandeira, brasão ou hino da autonomia com vista a criar, aos poucos, o tal gosto, o

60 orgulho que queríamos que a gente nova, os nossos filhos passassem a ter em relação ao que é nosso e que é vital para a tal construção e consolidação de uma identidade própria.

Foi uma tarefa gratificante, nomeadamente ao nível da Direcção de Serviços de Formação e Inovação e desenvolveu-se toda uma dinâmica que motivou toda a gente da Rede a dar o seu contributo, participando activa e empenhadamente.

65 Despoletaram-se concursos, procedeu-se à indispensável selecção, atribuíram-se prémios, desde o aluno até à escola ou jardim de infância e conseguiram-se produzir, à luz das mais variadas estratégias ou processos, cadernetas de cromos, puzzles, livros com histórias ou lendas, videogramas, bonecos para vestir com trajes regionais, banda desenhada ... Tudo à volta tanto de temáticas nacionais como regionais, mas nunca

70 descurando a componente açoriana.

Tivemos sucesso na adesão mesmo até daqueles docentes que, de início, viam com alguma dúvida, algum receio ou descrédito, a introdução de matéria que não constava dos programas nacionais adoptados e que, posteriormente, na maioria dos casos, acabaram por aderir à ideia com muita simpatia, profissionalismo e vontade de fazer mais e melhor, em prol de tão gratificante quanto justa causa.

Este é, pois, um dos aspectos, no âmbito da tal autonomia na área da Educação, que considero mais entusiasmante e profícuo, em que, aliás, me envolvi de alma e coração, tendo tido a felicidade de congregar à minha volta todo um leque de colaboradores excelentes, altamente motivados, criativos e competentes, sem os quais não teria sido de todo possível concretizar todas as medidas que pusemos em prática, de que guardo as melhores recordações e que são essenciais para a tal salvaguarda patrimonial e cultural.

E como é que participavam nas políticas nacionais? Eram ouvidos sobre os problemas que introduziam as reformas? Participavam nas soluções dos problemas?

Foi dependendo das modas, dos tempos e dos responsáveis do Ministério. Ao nível dos Directores Gerais houve sempre uma ligação muito estreita. O meu percurso, desde Coordenador Regional do Ensino Técnico-Profissional (II Governo Regional), passando por Director Regional (III Governo Regional) até chegar a Secretário Regional (IV e V Governos Regionais), facilitou-me sempre muito os contactos e, aos diferentes níveis, foram-se abrindo portas que alargaram horizontes, cimentaram amizades e facilitaram a tarefa.

Com os Secretários de Estado, já na qualidade de membro do Governo, mantive reuniões muito regulares, mais ou menos de dois em dois meses. Com os Ministros, uma a duas vezes por ano ou quando o assunto justificava trabalho e decisão ao mais alto nível, na companhia dos respectivos Secretários de Estado.

Aquele que mais oportunidades deu, de facto, aos responsáveis pela Educação nos Açores, de participarem activamente e de se envolverem em todo o profundo processo de mudanças do sector, a nível nacional, foi, sem dúvida, o Ministro Roberto Carneiro e isto sem qualquer desprestígio para os demais.

Não tendo propriamente nascido nos Açores, mas tendo sido criado e educado entre nós, a partir da mais tenra idade, sempre se considerou mais açoriano do que qualquer outra coisa. Lembro-me de que, com ele e a sua equipa, tive a oportunidade de tomar parte em muitos momentos altos da política nacional, na área que lhe estava confiada.

105 Participei regularmente em reuniões de coordenação, que chegaram a congregar, não só todos os Secretários de Estado do Ministério da Educação do Continente, como os das Secretarias Regionais congéneres dos Açores e da Madeira e, uma vez, até o Secretário de Estado do Macau.

Estive no primeiro grande encontro dos decisores educativos europeus, onde
110 participaram, pela primeira vez, Ministros dos Países de Leste, que teve reuniões de trabalho, visitas guiadas e momentos culturais da maior importância e significado, com pontos muito altos como, por exemplo, um jantar oferecido no Grande Hotel do Buçaco, em que actuaram Fernando Machado Soares e Carlos Paredes que fizeram vibrar o Ministro Russo, com os magistrais acordes da guitarra portuguesa, ao ponto das lágrimas
115 lhe virem aos olhos, e ainda um belíssimo espectáculo no Teatro de São Luís. Açores, Madeira e Macau estiveram lado a lado com os mais altos responsáveis nacionais nesta jornada europeia em que o nosso País, em pleno curso da reforma educativa, foi pioneiro.

Além disso, a Região Autónoma dos Açores sempre teve um representante no Conselho Nacional de Educação.

120 Em matéria de Ensino Técnico Profissional, estive ligado a todo o processo desde o seu relançamento, com o Engenheiro Seco da Costa, passando pelo Engenheiro Acácio Baptista até à Criação do Getap, com o doutor Joaquim Azevedo.

Houve aí um entrosamento muito grande o que para mim foi muito aliciante até porque sempre fui um homem do ensino técnico.

125 Fiz o curso comercial na Escola Industrial e Comercial de Angra do Heroísmo e a Secção Preparatória para os Institutos Comerciais. Só não tendo prosseguido estudos nessa via, porque o meu pai, comerciante na praça de Angra do Heroísmo, em 1969, achou que eu era muito novo para me ir meter no seio de toda a agitação estudantil que, então, se fazia sentir na Metrópole, na sequência dos acontecimentos ocorridos em França, no ano anterior.

130 Como não havia ainda equivalências entre o Ensino Técnico e Liceal que vieram a aparecer uns anos mais tarde, tive de fazer, como aluno externo, o exame do 5º Ano de Letras e Ciências, frequentando posteriormente o 6º e 7º anos do Liceu como preparação para o ingresso na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa onde concluí a minha Licenciatura em Filologia Germânica.

135 Conheço, pois, bem todo o processo educativo de outrora nas duas vertentes mencionadas e abracei de alma e coração a reintrodução do Ensino Técnico. Fazia uma tremenda falta ao País! O que se fez, neste âmbito, nos anos quentes do “Processo Revolucionário Em Curso”, ou seja, do PREC, ao acabar com os respectivos estabelecimentos de ensino, foi um crime que se veio a pagar muito caro, mais tarde!

Só depois é que as pessoas se aperceberam da lacuna dos técnicos de nível intermédio que deixaram de se formar! Virámos um país de candidatos a doutores e engenheiros sem cuidar dos escalões intermédios sem os quais ninguém sobrevive!

Denegriu-se tanto o ensino industrial e comercial que foi uma carga de trabalhos voltar, posteriormente, a convencer os pais e encarregados de educação de que os respectivos descendentes também podiam ter um futuro de sucesso ao enveredarem por esta via de transição para a vida activa.

Acompanhei muito de perto, quer como Coordenador Regional, depois como Director e, por fim, na qualidade de Secretário, todos os trâmites do processo, em apreço, todas as vitórias e dilemas por que foi passando, nomeadamente fruto daquele “casamento forçado” que se teve de fazer, para permitir que tanto a Via de Ensino como a Técnico Profissional e até a Profissional (num percurso mais longo) viessem a permitir, em igualdade de circunstâncias, o acesso ao Ensino Superior.

Quis-se preparar para a vida activa, em condições, em simultâneo com o preparar para o prosseguimento de estudos e o resultado foi a carga horária exagerada, programas difíceis de serem cumpridos, algum prejuízo para a componente prática e isto, para alunos com capacidades e aptidões diferentes, que detestavam Matemática e outras disciplinas da Via de Ensino, que diziam muito pouco a quem queria ir trabalhar mais cedo.

Com o aparecimento das Escolas Profissionais começou a dar-se uma atenção maior às mesmas e surgiram outras oportunidades, mais adequadas de resposta a esse outro segmento, não menos importante, da população estudantil.

Hoje, leccionam até ao 12º Ano, com todas as equivalências, à luz de uma preocupação, centrada no habilitar, com qualidade, para o ingresso na vida activa.

Como foi o processo de formação das escolas profissionais na Região? Também tiveram origem na colaboração de entidades promotoras não governamentais, como a nível nacional?

Permita-me, antes de responder à pergunta que me coloca, que lhe diga que fizemos, ao nível do Ensino Técnico Profissional, algo de novo no País e que foi acompanhado com especial cuidado pelo Ministério da Educação. Conseguimos, pela primeira vez, tanto nos Açores como no Continente, onde também, pontualmente, teve lugar mais tarde (já não me lembro bem onde): levar a Universidade, neste caso, dos Açores, e os seus Professores Doutores a leccionar disciplinas do curso técnico-profissional de “Técnico da Agricultura Agro-Pecuária”, em apoio, ou como complemento, da Escola Secundária de Angra do Heroísmo.

175 Temos, aqui, na Ilha Terceira, o Departamento de Ciências Agrárias da Universidade dos Açores. Só com a sua preciosa colaboração foi possível ultrapassar as carências dos professores, instalações, campos experimentais, oficinas especializadas ... de que carecia o ensino secundário, numa área vital para nós como é a da agricultura e criação de gado.

180 Ultrapassaram-se aqueles impasses em que um ou outro Catedrático ou Professor não queria ir à Escola Secundária dar as aulas que lhe estavam atribuídas, pretendendo que as mesmas fossem ministradas na Universidade e não nas instalações da escola.

Limaram-se as arestas, desfizeram-se os pruridos ou mal entendidos, incluindo o de se decidir onde é que ocorreriam as reuniões de avaliação dos alunos, uma vez que eram mais os professores da Universidade a leccionarem o curso do que propriamente os do Ensino
185 Secundário, dada a especialização do mesmo.

Ganharam os do Secundário já que o curso era desse nível e entendido e decidido foi que era na sua escola que tal deveria ter lugar. Com o tempo e o sucesso da experiência que funcionou muito bem, tudo se resolveu, pelo melhor! Avançámos na Região Autónoma dos Açores com dois cursos Técnico-Profissionais: - o já referido, em Angra do Heroísmo e o
190 de “Técnico de Instalações Eléctricas”, na Escola Secundária Domingos Rebelo, em Ponta Delgada, Ilha de São Miguel.

E a formação das escolas profissionais, como eram criadas? A novidade a nível do Ministério da Educação estava no facto destas escolas serem criadas em parcerias sociais.
195 *Na Região, eram só da responsabilidade da SREC ou também envolveram parceiros como aconteceu a nível nacional?*

Essa vertente do ensino profissional surgiu, em primeiro lugar, igualmente em Ponta Delgada, através de um protocolo assinado entre a Secretaria da Educação e Cultura
200 (Direcção Regional de Orientação Pedagógica) e a União Geral dos Trabalhadores (UGT). Mais tarde concretizou-se outro com a Câmara de Comércio e Indústria de Ponta Delgada.

Aqui, na Terceira, apareceram posteriormente as escolas profissionais da Câmara Municipal da Praia da Vitória e da Misericórdia de Angra do Heroísmo, seguidas de outras, na sequência de protocolos assinados com a Câmara Municipal das Velas, Ilha de São
205 Jorge, da Povoação, Ilha de São Miguel, etc.

Nesta participação e responsabilidade na política Educativa, como eram conciliados os interesses regionais e os interesses nacionais? Houve algum aspecto que tivesse de ser negociado? Como é que se aplicavam as grandes reformas?

210 Na parte da Administração, não houve necessidade de se seguir, imediatamente, o
 novo modelo adoptado no Continente. Na parte pedagógica, salvaguardando a nossa
 permanente atenção e cuidado em se introduzir as componentes regionais ou proceder às
 adaptações, a que já fiz referência, quanto aos programas, não aconteceu assim nada de
 muito significativo que viesse a criar clivagens ou a fazer surgir situações em que a
 215 negociação fosse mais difícil ...

É verdade que havia dificuldade de aceitação, por parte do nosso professorado, do
 novo modelo de avaliação, tal como foi implementado no Continente. Não estávamos
 autorizados a proceder a mudanças, dado tratar-se de uma das tais competências não
 transferidas, no processo de Autonomia.

220 Voltando ao sector da Administração, devido à nossa especificidade insular, de Região
 com território não contínuo, disperso por nove ilhas com características, necessidades e
 dimensão diferentes, com uma Direcção Regional que articulava bem com as Direcções e
 Delegações Escolares e com as Direcções ou Conselhos Directivos dos estabelecimentos
 de educação e ensino, em todos os níveis de escolaridade, não procedemos logo às
 225 mudanças que tiveram lugar no Continente.

Aí, com o aparecimento das diversas Direcções Regionais, extinguiram-se as
 Direcções e Delegações Escolares, aparecendo, em sua substituição, as Áreas Escolares, os
 Centros de Recursos, mais os Directores Executivos, os Conselhos de Escola ...

As contra partes que articulavam, de forma descentralizada, no terreno, nas diferentes
 230 ilhas, com a Direcção Regional de Orientação Pedagógica, mantiveram-se como tais até ao
 fim do VI Governo Regional, da responsabilidade do PSD. O VII Governo, de maioria PS,
 é que já adaptou a nossa estrutura de direcção ao modelo em vigor no Continente, das tais
 áreas escolares e dos centros de recursos, desmantelando todo um esquema de
 funcionamento que resultava, e que continuou a dar boas provas no terreno.

235 Ao nível da outra competência, não transferida para a Região, ou seja, a da inspecção
 apraz-me registar a compreensão que sempre houve por parte do Ministério da Educação,
 para com a Secretaria Regional, nesse capítulo.

O Ministério podia muito bem enviar os seus inspectores aos Açores e fiscalizar aqui
 como lhe competia fazer no Continente sem que nós pudessemos fazer nada contra essa
 240 pretensão, ou melhor, direito. Contudo, sempre houve a atenção, o cuidado, a delicadeza de
 não o fazer, a não ser por solicitação da própria Secretaria Regional.

Uma vez por outra, cheguei a pedir ao Ministério apoio para a resolução de casos
 excepcionais, através da acção da Inspecção Geral. O Inspector Geral, no entanto, sempre
 teve a amabilidade de me informar, pessoalmente, do teor do despacho que, no seu

245 superior entendimento, julgava dever aplicar-se ao caso vertente, deixando sempre à consideração final, do Membro do Governo Regional o aplicá-lo ou não. Foi algo que sempre apreciei muito e fez aumentar imenso a minha consideração por quem tinha tão acertada atitude, em suma, de procurar evitar mais essa ingerência num sector onde, considerando o universo que representava, já havia tão grande Autonomia.

250 Procurámos, em determinada altura, avançar com a criação da nossa própria Inspeção Regional da Educação na medida em que, na prática, existiam condições para que tivéssemos mais esse serviço regionalizado e o Ministério nunca me colocou quaisquer entraves a esse projecto. Aliás, pelo contrário, apoiou e abraçou a ideia, dando-nos a oportunidade de avançarmos com um embrião do futuro serviço.

255 Criou-se, assim, inicialmente, um corpo de professores destacados com funções inspectivas e pedagógicas que fizeram a sua admissão ao curso de formação nacional, em paralelo com os demais candidatos, do resto do país. Passaram pelo mesmo crivo de selecção.

Foram submetidos aos mesmos testes e entrevistas e frequentaram o mesmo curso que culminou com um estágio prático de várias semanas, alternadas, com todo um conjunto de 260 provas no terreno, no norte, centro e sul do Continente, desde o pré-escolar e 1º ciclo até ao ensino secundário.

Verificaram-se sempre as maiores facilidades ao longo de toda a acção. Não efectuámos a transformação final em Inspeção Regional porque houve a mudança do Governo. O corpo de base, em si mesmo, já estava constituído. Inicialmente houve uma certa reacção por parte 265 dos sindicatos que não aceitaram bem o trabalho levado a cabo pelos professores destacados para o efeito, ao abrigo da designação que referi. Com o VII Governo, a cargo do PS, deram-se novos passos, se bem que tudo esteja a andar muito devagar.

Foi dada à estampa uma orgânica, nomeado um Inspector Regional e procedeu-se à selecção de novos candidatos que integrarão o futuro corpo inspectivo. Procurou-se, 270 lamentavelmente, marginalizar ou criar dificuldades, ao longo de todo o novo processo, aos docentes que já estavam a actuar, habilitados com o respectivo curso, num esforço infeliz de os tentar afastar como *persona non grata* da nova situação.

E relativamente ao novo modelo de gestão das escolas, que, ao que julgo saber, não 275 foi aplicado na Região, quer falar-me um pouco sobre esse processo?

Sim, sim. Nós acompanhámos de perto aquele núcleo de escolas que, no Continente, aderiram ou foram seleccionadas, na fase experimental.

Mantivemos um contacto muito estreito com o Ministério, tomando conhecimento dos
280 relatórios de avaliação, visitando escolas, falando com os principais intervenientes e resolvemos esperar.

Não nos precipitámos por causa de alguns dos resultados que iam chegando ao nosso conhecimento da experiência do Continente e também por não sentirmos, da parte do nosso corpo docente, aquela vontade de transitar para algo que não estava bem definido e em que
285 as pessoas não acreditavam muito, a princípio...!

Portanto, não quisemos violentar as consciências e, conhecendo bem a Rede e as pessoas que nela trabalhavam, ao não sentir essa vontade expressa, fizemos um compasso de espera e... melhor, se não me falha a memória, acabámos até por fazer uma experiência única, já em fim do mandato, com a criação das Escolas de Ensino Especial de Angra do
290 Heroísmo e de Ponta Delgada que substituíram o Centro de Educação Especial dos Açores. Implementámos nelas os tais órgãos, - o Conselho Executivo e o Conselho de Escola.

Foi uma experiência a nível de duas escolas piloto, muito pequenas, que nos daria uma informação de retorno sobre o que funcionava ou não.

Tivemos alguns dos problemas que ocorreram lá fora, nomeadamente no Conselho de
295 Escola, com as dificuldades de nomeação dos representantes dos interesses sociais, económicos, culturais, etc., com todos aqueles dilemas que são conhecidos como, por exemplo, a dificuldade de apontar-se alguém que representasse a comunidade, naquela área, e que depois não era reconhecido por ela ou pelos demais parceiros, nos casos de impasse, em que os nomes não nos eram indicados, por quem de direito, o que levava as
300 coisas, de facto, a não funcionar, como se pretendia.

Verificaram-se algumas dinâmicas no contexto regional de Autonomia durante o período em que foi Secretário Regional que, na sua interpretação, gostasse de salientar?

305 Seguimos alguns percursos diferentes que tiveram resultados e de que hoje nos orgulhamos por se ter provado que estavam certos. Por exemplo: mais cedo do que no Continente, centrámos a nossa atenção na educação pré-escolar.

Apercebemo-nos, logo de que o cerne da mudança passava por aí e quando chegámos ao fim do VI Governo já tínhamos 94 a 95% das freguesias da Região cobertas pela educação
310 pré-escolar. Aliás, a própria oposição e os sindicatos frequentemente reconheceram, cá e a nível nacional, que a dita Rede era exemplar.

Houve a preocupação nossa de, em diploma, consagrar que nenhum edifício escolar do 1º ciclo poderia ser construído sem já ter, na sua edificação de raiz, as instalações apropriadas para o pré-escolar.

315 Isto criou logo uma preparação de base que veio a dar resultados diferentes daqueles que se verificaram noutras regiões do País em que a pré-escola não funcionava. Os alunos começaram a ser acompanhados muito mais cedo e os resultados também vieram a reflectir-se doutra forma na escolaridade de experiência.

320 Tempos houve em que, nesta fase da escolaridade inicial, as taxas de progressão e os índices de reprovação surgiam piores do que os de algumas outras regiões do Continente. Mas isso devia-se, conforme apurámos mais tarde, nomeadamente a um nível de exigência e a um crivo de selecção mais rigoroso, por parte de uma faixa apreciável de docentes, com idade mais avançada, do 1º ciclo do ensino básico.

325 *E relativamente ao Ensino Particular?*

O Particular, aqui, nunca teve nada que se parecesse com a expressão que sempre teve, no Continente. De qualquer forma, a pequena amostra que entre nós se desenvolveu sempre deu um contributo importante para a Rede.

330 Por vezes, seguindo princípios e critérios talvez mais severos, mais restritos, não querendo aderir, de imediato, a determinadas inovações, entre aspas, em determinadas disciplinas dos programas e dos curricula, mas sempre com espírito de trabalho e de seriedade muito grande que acabavam por dar bons resultados.

335 Frequentemente havia mais dificuldades na aceitação inicial das ditas novidades, com excepções, está claro, mas falo nisso à vontade porque andei na formação contínua.

Foi assim que comecei na Secretaria Regional, de mala aviada todas as semanas, de ilha em ilha, e tinha alguma dificuldade, que, aqui ou ali, também se verificava na rede de ensino público, em fazer passar determinadas ideias, estratégias ou métodos que me tinham sido ensinadas, nomeadamente na sequência da minha preparação de base, ou na formação 340 posteriormente adquirida, em Inglaterra, nos cursos de Verão.

Havia situações que não passavam, nomeadamente nas escolas do ensino particular ou em uma ou outra do ensino da Rede, como já disse.

Bom, os métodos eram diferentes nalguns casos, mas, como também já salientei, os resultados acabavam por ser bons e, portanto, tínhamos de reconhecer que, no balanço 345 final, o contributo era positivo. Contudo, neste sector, no meu tempo, a participação das escolas do ensino particular não ia além do 6º ano de escolaridade. Agora, suponho, que

pelo menos uma delas vai mais longe ou pelo menos pretendia avançar até ao 9º ano... se não estou errado ...

350 *Tem presente mais algum aspecto que, em seu entender, deva ser salientado?*

Olhando para trás e para esses anos em que, dentro das minhas possibilidades, me empenhei a fundo, o que me é mais grato recordar é, efectivamente, ter visto crescer todo um edifício educativo e ter a noção de que se fazia parte desse processo.

355 Ver traduzidas na prática um conjunto de medidas e de políticas que iam sendo estudadas e postas a funcionar progressivamente, acompanhadas, é certo, de algumas dificuldades, mas também de muito esforço, tenacidade, persistência, vontade de melhor fazer!

Mudámos o parque escolar e chegámos ao fim do VI mandato do Governo Regional com escolas boas em qualquer parte da Europa ou do Mundo.

360 A Região fez um esforço que era reconhecido pelas autoridades do Continente, quando cá vinham, nomeadamente com escolas como as Secundárias das Laranjeiras, em São Miguel, Vitorino Nemésio, na Terceira ou Cardeal Costa Nunes, no Pico, que foram escolas - piloto, dotadas, à partida, de uma extraordinária qualidade e capacidade de resposta, com base nos novos edifícios que lá foram construídos.

365 O parque escolar, ao nível do 1º ciclo, foi deixado, infelizmente degradar por algumas das Câmaras Municipais, menos sensíveis ao desafio de se criarem ou de se manterem boas condições de aprendizagem, muito embora tenhamos edificado unidades novas, com características muito boas.

370 Com a necessidade de se construírem mais salas de aula, na escolaridade de sequência, com modernos laboratórios, salas de educação visual e tecnológica ou de informática, após o alargamento do ensino obrigatório, com a consequente explosão escolar, existiam menos verbas para aplicar ao nível do antigo ensino primário. Mas o que foi feito não nos envergonha!

375 Hoje, quando vejo a Revista Visão trazer, como ainda no outro dia, exemplos de algumas escolas piloto do Ministério da Educação, destacando determinados aspectos – bacias assentes em bases de mármore, para os alunos lavarem as mãos antes de irem para o refeitório, centros de recursos, hemerotecas, videotecas ...

380 Tudo isso nós já tínhamos na Região, de há alguns anos a esta parte. Pois houve a preocupação de criar as tais condições de excelência para levar os alunos a subirem na sua qualidade de vida, aprendendo a viver em melhores condições do que as que tinham nas suas casas.

E a experiência foi e continua a ser fantástica, porque ao nível, por exemplo, dessas escolas novas ou ampliadas e recuperadas e das suas áreas envolventes, com espaços verdes, com relva, plantas...

385 Podia-se e continua a poder-se ir, em qualquer altura, a esses estabelecimentos de ensino e não encontrávamos e, continuamos a não encontrar, nem pastilhas elásticas, nem papéis, nem outros produtos descartáveis, espalhados pelos recintos, nem riscos nas paredes, nem equipamento ou material partido ou degradado, porque os alunos, quanto melhor é o ambiente em que trabalham e estudam, mais se aplicam e melhor lidam com ele, o que conduz a tirar-se
390 mais partido da educação que lhes é ministrada, com mais sucesso escolar.

Mais, há ainda uma outra faceta de que eu ainda não tinha falado e que reputo da maior importância e que é esta: - Aqui, nos Açores, houve sempre a preocupação de não descurar a parte desportiva, ou seja, em matéria de construção de instalações de raiz, ou de melhoria das já existentes, nunca deixar de as dotar dos respectivos parques desportivos com os
395 pavilhões gimno-desportivos, instalações desportivas descobertas e até uma delas, a Básica e Secundária das Laranjeiras, com uma piscina de competição, com água aquecida.

Chegámos ao fim do VI mandato com todas as escolas dos 2º e 3º ciclos dos Ensinos Básico e Secundário equipadas, com excepção, infelizmente, da escola da Ribeira Grande que só recentemente foi, por último, contemplada. Mesmo no âmbito da educação pré-
400 escolar e do 1º ciclo e, neste caso, também em colaboração com algumas Câmaras Municipais, foram preparados recintos, predominantemente descobertos, para a prática desportiva.

Acaba de mencionar as infra estruturas e no que se refere a meios humanos?

405

No que se refere a meios humanos, a Secretaria Regional, enquanto não teve toda a colaboração de que necessitava por parte da Universidade dos Açores, também ela na sua fase de arranque e de crescimento, teve de socorrer-se dos formadores do Ministério da Educação que vinham, com alguma regularidade à Região, suprir as nossas lacunas.

410 Com as novas dinâmicas do ensino superior, nomeadamente com o arranque e alargamento das Escolas Superiores de Educação, passámos a ter as mais variadas colaborações.

Eu também estive ligado ao processo na altura do avanço das Escolas Superiores de Educação (ESE's) e dos Centros Integrados de Formação de Professores (CIFOP), e da luta
415 entre eles. Acompanhei, de perto, Aveiro, Évora, etc.

A Universidade dos Açores opunha-se terminantemente a que se avançasse, aqui, com uma Escola Superior de Educação e bateu-se por ter um Centro Integrado de Formação de Professores. Acompanhei todo esse percurso, desde que fui para a Secretaria Regional da Educação e Cultura e, mais tarde, já como Director Regional e Secretário Regional.

420 É evidente que a partir do arranque e consolidação das novas valências, quer através de protocolos com a Universidade dos Açores, quer com Escolas Superiores de Educação ou com outras Universidades do Continente, a Região passou a ter uma outra capacidade de oferta, de diversidade, tanto em quantidade como, especialmente, em qualidade, ao nível de formação de professores.

425 Depois vieram os Centros de Formação de Professores, o que já foi uma evolução posterior, ao nível de ilha, concelho ou escola, e que levou a que, progressivamente, a Direcção Regional de Orientação Pedagógica se fosse desresponsabilizando, no bom sentido da palavra, da dita formação, transferindo para o terreno, para os ditos Centros Locais, mais próximos dos formandos e das comunidades, que serviam essa obrigação.

430

Um processo de descentralização?

Um processo de descentralização em que eles próprios articulavam, quer com a Universidade, quer com os formadores com quem contratualizavam a formação que 435 queriam. A evolução foi nesse sentido, no do libertar a Direcção Regional e a Secretaria Regional da condução centralizada de todo o processo.

Nunca deixámos, no entanto, de ter um papel supletivo, ou seja, o de colmatar as falhas ou lacunas que os Centros de Formação ou a própria Universidade dos Açores não conseguiam ultrapassar por não dispor, na altura, da resposta apropriada.

440

Há um modelo na organização política da Educação na Região, que foi, desde a fundação da Secretaria Regional de Educação e Cultura, portanto, associando as áreas da Educação e da Cultura, separadas nos Governos da República. Este aspecto merece-lhe algum comentário?

445

Sempre achei isso um casamento feliz. Bom, para além de não termos descurado a educação física e o desporto, área que nos estava confiada, mais concretamente à Direcção Regional de Educação Física e Desporto, em todas as suas vertentes, escolar, associativa, de recreação, etc., o que nos permitiu uma intervenção privilegiada, sem prejuízo do tratamento 450 que devia e era prestado a todas as outras disciplinas, preocupando-nos tanto com o corpo

como com o espírito que, desta forma, nas nossas escolas, eram tratados em pé de igualdade, o que veio a dar um grande impulso nesse campo.

O dispormos, igualmente da Cultura associada à Educação, facilitou-nos imenso a vida, porque é um processo indissociável, a meu ver, principalmente numa região riquíssima como a nossa em elementos culturais.

Nós tínhamos e temos cento e sete Filarmónicas, noventa e um Grupos Folclóricos, trinta Grupos de Instrumentos de Cordas, dezasseis Grupos Corais, num espaço tão pequeno como o nosso, com cerca de duzentas e quarenta mil almas!

Temos uma riqueza extremamente grande, vocacionada para o teatro, para a música, para o folclore que nos levou a fazer um projecto interessantíssimo com o apoio da Direcção Regional dos Assuntos Culturais: o de começarmos a incentivar, nos nossos estabelecimentos de educação e ensino, desde o pré-escolar até ao ensino secundário, o gosto por estas facetas da Cultura e o de apoiarmos a criação de grupos folclóricos, de grupinhos de instrumentos ...

Tivemos a primeira filarmónica, a primeira banda escolar do País, na Escola Básica 2,3 /S de São Roque do Pico, que o Secretário de Estado, Alarcão Troni, teve o gosto de visitar, numa altura em que passou pela Região, em trabalho, tendo ficado muito bem impressionado com a sua qualidade e variedade de execução musical, agrupamento esse todo formado por alunos da dita escola.

Os alunos tinham como incentivo, tipo prémio, dado pelas Direcções Regionais dos Assuntos Culturais e da Orientação Pedagógica, irem actuar noutras escolas ou em encontros culturais da Região.

Isto levou-nos e continua a levar-nos a aproximar os alunos, a dar-lhes oportunidade de conhecerem as outras ilhas, de fazerem novas amizades, matéria em que o desporto também teve e tem um papel relevante, de grande importância, porque nós, aqui nos Açores, no desporto, avançámos com os jogos Desportivos Escolares a sério!

Depois de termos organizado os ditos jogos, nas suas fases: escola, ilha/zona e região, com uma etapa final em que eram apurados os vencedores nas diferentes modalidades desportivas, a nível dos Açores, passámos para os Jogos Desportivos do Atlântico.

No Desporto Escolar, com grande pena nossa, até porque propusemos, na altura, mais do que uma vez, ao Instituto Nacional do Desporto (INDESP) e ao Ministério, o termos o Continente representado nas ditas competições, a participar connosco, nunca conseguimos a abertura indispensável para que tal tivesse lugar!

Então virámo-nos para o que tínhamos ao nosso alcance e promovemos jogos com a Madeira, com as Canárias e, por fim, com Cabo Verde, tendo tido, na sua última edição,

São Tomé, como observador, com os respectivos governantes desejosos de também passarem a participar.

490 Isto aproximou-nos imenso a todos nós, povos insulares, dando azo a um salutar intercâmbio entre regiões que competiam entre si com o espírito de que, mais do que ganhar, e sem que isso não deixasse de ser significativo, o mais importante, o que mais contava era o conviver, o conhecer outras pessoas, o estabelecer novas relações, o praticar desporto pelo desporto em si mesmo!

495 Ajudou, ajudou mesmo muito a unir as gentes da nossa própria Região, estas camadas jovens do nosso povo que, outrora, chegavam muitas vezes à velhice sem nunca terem saído das suas ilhas! Ao invés deles, os jovens de hoje começaram a ter logo a possibilidade de viajar inter ilhas e de criar laços de amizade uns com os outros.

500 Portanto, o desporto e a cultura funcionaram como elemento de ligação, de aproximação e de consolidação da tal identidade regional que nós, na parte pedagógica, tentámos introduzir nas componentes dos programas e dos curricula nacionais. Foi uma achega valiosa, a Secretaria da Educação ter na sua mão o controlo da Cultura e do Desporto. Foi, digamos, juntar o útil ao agradável, em moldes a poder desenvolver-se uma política concertada conducente ao bom resultado, que está à vista de todos.

505 Outro aspecto que valerá a pena salientar foi o esforço levado a cabo pelos vários Governos Regionais no que respeita à Educação Recorrente e à Extra Escolar, como forma de combater, primeiro o analfabetismo propriamente dito, ao nível do LEC (ler, escrever e contar) e depois o analfabetismo funcional. Isso passou pelo ensino das línguas estrangeiras, inglês, fundamentalmente, pela utilização, primeiro das máquinas de escrever, depois dos computadores ...

510 Começámos com o 1º ciclo do ensino básico e, à medida que o processo foi crescendo, chegámos ao secundário, numa sequência natural, indo sempre ao encontro dos desejos e necessidades das pessoas. Nunca tivemos a preocupação de seguir figurinos impostos. Adaptámo-nos sempre às circunstâncias locais.

515 Fomos os primeiros a combater os problemas de uma área de grandes carências e injustiça social que era Rabo de Peixe, uma zona habitacional piscatória da ilha de São Miguel. Criámos um programa especial para os jovens, ao nível da educação recorrente, um curso de “Marinharia e Pesca”, com toda a componente profissional e técnica a ser ministrada por profissionais do sector.

520 Porque tínhamos chegado à conclusão de que os docentes do ensino regular não chegavam bem àquele estrato populacional e, então, fomos buscar padrões e cabos do mar (profissionais da marinha) para a leccionação das tais matérias específicas, porque falavam

predominantemente uma linguagem que ia muito mais ao encontro da população alvo e o importante é que da adaptação brotou o sucesso!

Verificámos que os horários à noite nem sempre eram os melhores porque, consoante os alunos estavam na faina ou safra de atum, do chicharro ou do peixe de fundo, assim
525 variava, o período e a hora da pesca e o rendimento escolar era completamente diferente. Foram os professores e o curso em si, como um todo, que se tiveram de adaptar ao ritmo e aos hábitos de vida e de trabalho dos alunos que repartiam o seu tempo entre a lida do mar, a escola e as suas casas.

Paralelamente a todos estes cursos de alfabetização funcionava um conjunto de cursos
530 sócio-culturais que também foram muito importantes, porque continuámos a fazer a ponte para se manterem determinados usos e costumes, não se perderem certos saberes e saberes-fazer (cursos de corte e costura, de música, de malhas, de rendas e bordados, de carpintaria, de construção de instrumentos musicais ...

Isso levou-nos depois a ter, por exemplo, até o aparecimento de um ou outro
535 agrupamento musical, com CD's gravados e actuações regulares, iniciativas estas que surgiram deste esforço educativo junto de estratos populacionais e de gentes, alvo do mesmo, muito diversificadas.

Posteriormente, com a integração deste tipo de ensino nas escolas preparatórias e secundárias, também fomos aderindo ao ensino por unidades capitalizáveis, se bem que
540 nunca o tivéssemos imposto rigorosamente. As escolas é que poderiam leccioná-lo.

Sempre que havia uma freguesia mais distante ou um nicho populacional que necessitava de outro tipo de acompanhamento, nós esforçávamo-nos por levar esse apoio ao grupo, em questão.

Ao nível da educação especial também houve o cuidado em não violentar nunca as
545 crianças e os jovens portadores de deficiências. Quanto às experiências de integração que, a nível nacional, estavam ocorrendo de forma mais célere, fomos sempre muito cuidadosos na implementação dessas medidas.

Integrámos nas turmas regulares aqueles casos que eram passíveis de integração, mas sempre com cautela, ao mesmo tempo que fazíamos um esforço muito grande no sentido
550 de irmos dotando os nossos quadros de pessoal docente de professores e de educadores especializados nas várias valências, com alguma dificuldade na área das terapias. Fomos tendo educadores e professores habilitados, a este nível, até ao ensino secundário, mas quanto aos terapeutas da fala, ocupacionais...

Os poucos que apareciam cá pelos Açores, acabavam por ir parar aos hospitais e fugiam-nos à Rede. Tínhamos, pois, de pedir a colaboração dos hospitais sempre que necessitávamos desse apoio especializado.

Essa era uma das lacunas que tínhamos e, por isso, a Região instituiu bolsas de estudo, com viagens pagas e incentivos vários para os docentes aderirem.

E mais, fomos pioneiros no sentido de fixarmos professores, através do subsídio de fixação de que, durante muito tempo, se falou no Continente, mas que nunca foi lá posto em prática. Através dessa estratégia conseguimos fixar professores de qualidade nos grupos, subgrupos, disciplinas ou especialidades de que as nossas ilhas mais pequenas estavam carenciadas.

Esse processo foi apurado e melhorado, nomeadamente por altura do arranque do ensino secundário nas escolas dessas ilhas mais pequenas, medida essa no decurso da qual contámos com um notável apoio por parte dos pais e encarregados de educação, das suas associações, das autarquias, das forças económicas, sociais e culturais que se associaram à Secretaria da Educação, na época assoberbada com gastos enormes, devido ao prolongamento da escolaridade obrigatória até ao 9º ano de escolaridade e à entrada em vigor da Reforma do Sistema Educativo, que levou a que cada vez mais alunos pretendessem prosseguir estudos.

Ora, nas ilhas mais pequenas as pessoas batiam-se para que os filhos, os alunos, não saíssem delas para irem estudar nas outras, onde se leccionava, na altura, o secundário, pois queriam mantê-los em família, por mais tempo, naquela idade crítica e não viam com bons olhos as suas ilhas ficarem empobrecidas face à saída das camadas mais jovens, as que verdadeiramente potenciariam, no futuro, um maior desenvolvimento das mesmas.

Essa associação, com todos os intervenientes no processo educativo, foi a única forma da Secretaria Regional que, ao tempo, não tinha meios financeiros para acudir a tudo, ser bem sucedida no trazer e fixar docentes com qualidade, nos Açores.

Como é que se processou e desenvolveu essa relação com as Autarquias? E com os Pais ...? Como se fazia esta participação?

Era sobretudo do ponto de vista económico, ao nível do se arranjar casas para os professores, do estabelecimento de contactos com os mesmos, aliciando-os a virem para a Região, nomeadamente através de mais um subsídio, em cima do subsídio que, nos termos da lei, o Secretário Regional já dava, para tornar todo o processo, mais atractivo.

Imagine-se que, no Corvo, com os seus trezentos e tal habitantes e que tinha a escolaridade ministrada só até ao 6º ano, quando se tratou de implementar o 9º ano, a Câmara Municipal que

também era proprietária do único restaurante existente na ilha, também dava aos professores que para lá fossem as refeições. Às vezes perguntava-me se haveria alguma ilha onde, depois de tudo isto, também dessem um carro, porque era só o que faltava!

O que sucedeu é que conseguiram ter professores de disciplinas que, às vezes, faltavam até nos centros populacionais de maior dimensão, que para lá se deslocavam, com todas essas mordomias e até porque, como alguns afirmavam, se tratava de uma experiência profissional e de vida interessante: este ir-se, por dois ou três anos, para uma pequena ilha e lá trabalhar e conviver com as respectivas populações.

Também criámos bolsas de estudo de valor significativo, com passagens de ida e volta pagas, para alunos que quisessem licenciar-se em disciplinas como a Matemática, a Física ou a Química, de que tínhamos muita falta, com bons resultados, pois muitos foram os jovens que se sentiram motivados para tirarem esses cursos, após cuja conclusão tinham a obrigação de leccionarem, nos Açores, durante tantos anos quantos tinham usufruído de apoio.

Voltando um bocadinho atrás, gostaria que explicasse, como se processava o relacionamento com as Autarquias.

Era um relacionamento informal, havia um acordo, assinavam algum protocolo de colaboração?

Nunca precisámos de formalizar por escrito essas coisas que acabaram por ser as linhas mestras fundamentais. Bom, nestes meios mais pequenos em que toda a gente se conhece e a palavra de honra ainda continua a ter valor, o Secretário ou o Director Regional comprometia-se a arranjar algo e a Autarquia, a outra parte, e a palavra estava dada, não sendo necessário passar ao papel essa intenção, a devido tempo e a contento das partes, verbalizada.

O processo era idêntico tanto com as Autarquias como com os Pais ou os demais parceiros sociais.

Os Pais ou as suas associações é que assumiam, contudo, a centralização e o controlo dos apoios. É que apareciam sempre, à cabeça. Os apoios facultados chegavam à escola, por essa via.

Ao cabo e ao resto, no entanto, cada um assumia o cumprimento daquela parte que era mais difícil de suprir ao outro ou outros intervenientes.

É evidente que o Secretário Regional esforçava-se, na sequência do arranque inicial, por dar apoio ao nível da formação de professores, da disponibilização dos materiais didácticos, equipamentos ou consumíveis, indispensáveis à introdução dos cursos e ao

cumprimento progressivo das exigências decorrentes da implementação dos anos de escolaridade subsequentes.

Mas todos, mesmo todos, se interessavam e davam o seu contributo, inclusivé na aquisição de material didáctico.

625 As Associações de Pais e de Encarregados de Educação tiveram um papel decisivo porque estava em jogo a educação dos filhos e todos deram as mãos de forma a que as verbas ou o que estava, em falta, aparecessem!

A Secretaria não podia pôr, naquele ano, quadros novos, este ou aquele equipamento de laboratório, um retroprojector e eles eram lá colocados à disposição dos professores e dos alunos!

630 O que os habitantes e autoridades locais não queriam, de forma alguma, era que os filhos, os jovens lá nascidos, como já tive oportunidade de salientar, saíssem das ilhas respectivas, para prosseguirem estudos longe de casa. E isto apesar de todos os apoios que usufruíam da parte da Acção Social Escolar, escalões correspondes às posses económicas dos agregados familiares.

635 Foi um período entusiasmante porque houve um dar de mãos que possibilitou algo, que levou ao surgimento de uma mudança benéfica a que a Região, só com a intervenção do Departamento Governamental chegaria, com certeza, mas só uns anos mais tarde, não fora toda essa demonstração de solidariedade e de esforço conjunto em prol de um objectivo comum, única forma de tudo ter sido antecipado.

640 Depois com o agravamento do problema das drogas, da violência, mais ou menos gratuita, que já estavam a chegar até nós e que as notícias também iam avolumando, as pessoas, com algum receio, empenharam-se mesmo a fundo para obterem e disponibilizarem as condições necessárias para a concretização dos seus anseios e das aspirações dos filhos.

645 Hoje, o Ensino Secundário lecciona-se até ao 12º ano, em todas as ilhas dos Açores, com excepção da ilha do Corvo que já tem escolaridade até ao 9º ano e que aspira... enfim, a ter também o ensino secundário! Dada a dimensão da população, em apreço, não só será muito difícil como até, do ponto de vista pedagógico e do abrir de novos horizontes, não será até talvez o mais recomendado para as crianças ou os jovens daquela que é a mais
650 pequena ilha dos Açores

Entrevista realizada na residência do entrevistado
em Angra do Heroísmo, em 30 de Setembro de 1999

ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO REGIONAL DA EDUCAÇÃO

DOS III, IV E V GOVERNOS DA RAM – E5

5 *Como Secretário Regional da Educação, no ano imediatamente a seguir à transferência de competências para a Região Autónoma da Madeira e no ano em que foi publicado o 1.º Estatuto Autonómico Provisório, o Senhor Doutor é um actor representativo no processo da Autonomia, pelas funções que desempenhou e pela permanência no cargo, durante mais de dez anos*

10 *Trabalhei com sete Ministros da Educação!*

Conhecendo os objectivos desta entrevista, pedia-lhe que, à luz do contexto político da época, falasse sobre os aspectos que achar de interesse na compreensão da Autonomia: Como entendeu o seu mandato político?

O que é que a Autonomia trouxe à Região?

15 *Como caracteriza o processo? Gostaria que se referisse também ao aspecto das relações institucionais e da participação regional nas políticas nacionais.*

Isto acontece na altura em que eu tinha vinte e nove anos. Portanto foi um desafio muito grande que me foi colocado pelo senhor Presidente do Governo Regional.

20 *Nessa altura, confesso que a minha primeira preocupação foi, de alguma forma, disciplinar o Sistema.*

(Não sei se estou a começar bem, quando estou a falar com uma pedagoga). Mas a verdade é que este problema se punha com uma grande acuidade, porque era fruto de uma revolução recentíssima.

25 *Havia uma enorme dificuldade para as escolas entrarem em funcionamento.*

*Às vezes entravam um pouco quando entravam ... Houve, portanto, todo um esforço de normalização da vida escolar de que eu gostava de dizer - *disciplinar* – *disciplina da vida escolar*.*

E, passado um ano, a verdade é que todas as escolas passaram a abrir no dia 1 de Outubro.

30 *Isto pode não parecer muito importante, mas penso que o que está por detrás de tudo isto é significativo, na justa medida em que se permite dizer que esse objectivo de *disciplinar o Sistema* se prova, de alguma forma, ter sido atingido.*

Mas debatíamos-nos, também muito, com dificuldade de instalações, com dificuldade de recursos humanos, de professores devidamente habilitados.

35 É certo que, nessa altura, tínhamos já em funcionamento um Centro de Apoio da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa a funcionar na Madeira.

Esse Centro de Apoio preparava professores para a docência nas respectivas áreas – Línguas e Literaturas, designadamente.

Na parte das Ciências, houve que desenvolver um processo em tudo idêntico, também
40 em articulação com a Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa.

Criou-se um Centro de Apoio para formar professores nas áreas da Matemática, da Física, da Química e da Biologia e toda essa preocupação em relação à preparação de professores desencadeia-se.

Depois, a Senhora doutora. há-de ver, nestes elementos que tenho a oportunidade de
45 lhe entregar os números relacionados com estas questões.

São números relativos a uma conferência de imprensa que dei no princípio do ano lectivo de 1992/93, portanto já passados doze anos desde o início da Secretaria Regional de Educação e, há já resultados muito visíveis no que diz respeito a professores devidamente habilitados e, também, no que diz respeito à preparação do parque escolar, para encarar de
50 frente uma Reforma do Ensino que dava os primeiros passos.

O parque escolar precisava de ser integralmente reformulado para poder receber os nove anos de escolaridade obrigatória, além de que, antes da Autonomia o Ensino Secundário, ia até ao 7.º ano dos Liceus e apenas numa única escola no Funchal.

Lembro-me de que, quando fiz o meu próprio 7.º ano, éramos apenas cento e sessenta e
55 oito alunos!

Houve que levar todos os graus de ensino a todos os concelhos da Madeira o que está neste momento conseguido.

A criação da Universidade é posterior.

Surge, não propriamente como resposta à necessidade de se formar professores para o
60 Ensino Secundário, uma vez que essa missão tinha sido desempenhada pelos Centros de Apoio da Faculdade de Letras e da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, mas sim, como algo que era de todo indispensável à própria Autonomia Regional.

Pretendia-se (não faz sentido falar em Universidades Regionais), mas pretendia-se que tivéssemos uma Universidade na Madeira que estivesse ao serviço do País e estivesse ao
65 serviço, até bem se deseje, da própria comunidade científica em termos internacionais.

Naturalmente que ela teria de continuar a assumir a responsabilidade da formação dos professores. Com certeza que sim. Mas não era isso que estava directamente em apreço ou exclusivamente em apreço, de modo nenhum.

Procurava-se que a Universidade viesse a ter áreas de excelência, onde pudesse vir a ser demandada por pessoas que tinham a noção de que, nesta ou naquela área, o vir para aquela universidade seria um cartão de visita, porquanto ela seria realmente de muita qualidade, pelo menos em algumas áreas.

Portanto, houve que *disciplinar*. Depois houve que *dar uma dimensão necessária: crescer* muito em termos quantitativos.

Houve que fazer indiscutivelmente muito, se bem que a perspectiva da *qualidade* não pudesse de maneira nenhuma ser preterida.

Mas o que eu quero acentuar é que havia a necessidade de criar muitas escolas, de criar muitos lugares, porque havia muitas pessoas que eram desafiadas por nove anos de escolaridade.

Portanto, era necessário *desenvolver o Sistema Educativo* para ele se revelar capaz de receber esses novos alunos e esses novos programas.

Depois de uma fase de disciplinar e de uma fase de crescimento, seguramente uma fase de qualidade que corresponderá a estes últimos anos do mandato - aí já com uma seguríssima percentagem, uma grande percentagem de professores portadores de habilitação própria, uns formados nos Centros de Apoio, outros, entretanto, já a percorrer os corredores da Universidade da Madeira.

Entretanto, também procurávamos que os nossos alunos pudessem ser sempre aceites e avaliados em termos nacionais, ou seja, que nunca se pudesse dizer que eles estavam menos preparados, porque vinham da Madeira.

Tendo em linha de conta essa preocupação, mas procurando que eles tivessem conhecimento da sua própria realidade, da sua própria terra, na disciplina de História procurou-se ao nível do 6.º ano e também no 9.º de escolaridade, inserir no programa, *como experiência* - que era o que a lei permitia - que fossem dados conteúdos da História da Madeira. Também na disciplina de Português se procurou que surgissem textos sobre a Madeira, respeitando o programa, naturalmente, ou de autores madeirenses.

Fez-se *uma experiência* muito interessante com o lançamento de uma disciplina de *Educação Cívica*, onde se desejava que os alunos tivessem preocupações de natureza política, inclusivamente, de natureza social, até normas de trato social, porque, por vezes, tudo isso faz falta. Essa disciplina tinha essa preocupação.

Reconheceu-se o Desporto como muito importante na formação integral do jovem e, portanto, desde os primeiros quatro anos do Ensino Básico era possível aos alunos das suas escolas terem uma forte componente de Desporto Escolar.

Nessa altura, ouvi fortíssimas críticas da oposição.

Penso que infundadas. Hoje, está demonstrado que o Desporto Escolar foi, realmente,
105 um bom percurso e uma boa aposta.

Portanto, desde o primeiro ano do 1.º ciclo do Ensino Básico até ao Ensino Secundário, a verdade é que o Desporto Escolar surgiu, cresceu e permitiu que se viesse até, em momento próprio e em cada ano lectivo, a celebrar os *Jogos Escolares* como um espectáculo desportivo de grande dimensão e que era francamente apreciado.

110 Era e continua a ser, pela nossa população.
(Pequena pausa) Poderá recordar-me outra questão?

A participação política e o relacionamento institucional...

É verdade! Há bocadinho, referia-lhe que tinha trabalhado com sete Ministros da
115 Educação! Há-de permitir-me que não entre aqui propriamente a falar no nome deste, daquele e daquele outro, pelo menos por razões negativas. Talvez fale de um ou de outro por razões positivas.

Penso que o relacionamento dependia muito da própria postura como o titular da pasta da Educação encarava a Autonomia Regional.

120 Encontrei Ministros e Secretários de Estado extremamente receptivos e com uma grande disponibilidade para tratar e abordar os nossos assuntos.

Desde logo, o primeiro Ministro da Educação com quem tive oportunidade e a honra de trabalhar, o professor Vitor Crespo, que tinha realmente uma postura de grande abertura, de permanente disponibilidade para ajudar a encarar os problemas e a encontrar
125 soluções, em articulação com as autoridades regionais.

Nem sempre foi assim, naturalmente, com todas as pessoas.

Mas refiro também com muito apreço o relacionamento com o professor José Augusto Seabra, com o Professor Fraústo da Silva, se bem que, neste caso, fosse um período muito curto e com o próprio engenheiro Roberto Carneiro.

130 *E, no período da Reforma, a Secretaria Regional participava nas novas orientações?*

Chegámos a emitir opiniões sobre isso, mas *em termos informais*, em conversa com o Ministro da Educação.

Tínhamos um representante no Conselho Nacional de Educação, como sabe.

135 As minhas opiniões, tive a oportunidade de as expressar, mas em termos informais, *em conversa com o Ministro*.

E quanto aos diplomas que vinham para parecer?

140 Realmente está a suscitar uma questão que tem toda a acuidade e que, nessa altura, se fazia sentir bastante.

O momento em que os diplomas vêm para serem ouvidas as entidades regionais é já, digamos, *fora de prazo*, quase se pode dizer assim, porquanto, por vezes, quando vinham para parecer *já tinham sido aprovados antes*, ou eram *aprovados dois dias depois*. Não
145 havia, na prática. Em muitos casos *não havia um efeito prático dessa opinião*.

E a Região tomava posição sobre esse facto?

Aconteceram circunstâncias em que houve que manifestar *francas discordâncias* por acontecer desta forma.

150 *E como eram resolvidos os conflitos de interesses nacionais e regionais?*
O caso da Universidade, por exemplo?

Esse processo foi muito complicado.

A nossa Universidade, a Universidade da Madeira, foi a décima terceira Universidade a ser proposta e houve realmente muita dificuldade em fazer passar o projecto, porque
155 havia realmente a ideia, a nível do Governo Central, de que havia universidades a mais.

“- Se há universidades a mais, porque se há-de criar mais uma universidade, mesmo numa Região Autónoma?!”, dizia-se.

Nessa altura, um Secretário de Estado do Ensino Superior acompanhou momentos cruciais desta questão, o Professor Britaldo Rodrigues. (Penso que hoje está na
160 Universidade dos Açores).

Fomos capazes de gizar uma boa estratégia para a questão que então se colocava.

Acabou sendo feito um estudo “Para a criação da Universidade da Madeira e ou outras alternativas institucionais” - creio que era assim que se chamava.

Depois o projecto avança com um condicionamento: “Vamos criar a Universidade da
165 Madeira, só que isso pressupõe que o Governo Regional assuma, integralmente, os custos respectivos”.

Aí, ficou claro para nós que, mesmo tratando-se de uma Universidade que estava ao serviço do País (pois, como já disse anteriormente, tratava-se de um conceito que, aliás, seria absurdo de uma universidade regional), ela teria que funcionar à custa,

170 exclusivamente, do orçamento regional. Percebemos que era a única forma de o projecto poder dar os primeiros passos.

A Secretaria Regional da Educação organizou-se de uma forma diferente dos Serviços Centrais do Ministério da Educação. Este facto deve-se a alguma orientação política?

175 Bom, organizada de uma forma diferente? Essencialmente há aqui uma diferença muito apreciável pela dimensão do próprio universo. O nosso universo é muito mais pequeno.

Os madeirenses são duzentos e sessenta mil e o número de alunos era na ordem dos sessenta e três mil.

180 Basicamente a Secretaria Regional da Educação tinha uma Direcção Regional de Ensino, creio que seria muito semelhante à vossa Direcção de Ensino nos Açores, e tínhamos uma estrutura de suporte administrativo e financeiro, chamada Direcção Regional de Finanças, Administração e Pessoal.

185 Era uma estrutura grande, mas não há dúvida que funcionava e era capaz de dar respostas em tempo – designadamente abrir as escolas no dia 1 de Outubro.

A senhora doutora que é uma especialista na matéria sabe e compreende o que significa e o trabalho que está por detrás de tudo isto, concursos e todo um esforço muito grande que houve que fazer para que certos objectivos viessem a ser concretizados

190 Uma Direcção Regional de Estudos e Planeamento tinha também a seu cargo projectos especiais e a Educação de Adultos.

(Pequena pausa) Não falámos nada ainda sobre a Educação Especial, não sei se está no seu âmbito?

Está sim.

A Educação Especial veio parar à Secretaria Regional de Educação depois.

195 Estava, desde o início do Governo Regional, na Secretaria Regional dos Assuntos Sociais. Veio em 1984. A política que se procurou pôr em foco foi sobretudo na componente Educação.

É claro que a Educação Especial carece de um acompanhamento muito grande na área médica, mas esse aspecto tinha sido resolvido nos quatro primeiros anos .

200 Havia que reforçar fortemente a parte educativa e fortemente na perspectiva da integração. Nós sempre fomos muito favoráveis à integração de deficientes, mas com os pés na terra, ou seja: Sim senhor, fazer a integração, mas desde que houvesse a possibilidade de dar um acompanhamento sério.

Porque senão, acho que podem criar-se situações que eu até diria perfeitamente
205 desumanas, porque iríamos criar um jovem pretensamente integrado numa situação em que
ele provavelmente não se sentiria seguramente bem e iríamos causar gravíssimos
problemas a todos os outros colegas.

O princípio da integração estava perfeitamente assumido e eu tinha que lhe dar um
grande impulso, mas sempre tive a noção de que só e quando acompanhados por todos os
210 recursos próprios da Educação Especial

*E quanto à aplicação da reforma, designadamente a reforma da Administração que se
traduziu num novo modelo de gestão das escolas que procedimento foi adoptado?*

215 Fizemos *uma experiência* numa escola – na Secundária Francisco Franco, aqui bem
perto de nós.

É claro, que não podemos esquecer que estávamos num contexto constitucional muito
próprio. A Constituição falava de gestão democrática das escolas. (Repare-se até ao ponto
em que ia a Constituição!)

220 E, era entendido por muitos constitucionalistas; era doutrina do Tribunal
Constitucional. Era jurisprudência do Tribunal Constitucional que gestão democrática
pressupunha eleições.

Hoje, o contexto constitucional é outro. Estou a reportar-me a esse momento, portanto
penso que essas alterações foram adentro do quadro constitucional, digamos que para
225 procurar explorar o mais possível uma via alternativa.

Quanto a nós, essa experiência foi feita apenas numa escola.

E se me perguntar se funcionava melhor ou se funcionava pior do que no sistema
anterior, eu tenho muita dificuldade em responder a isso.

Francamente tenho muita dificuldade em responder, porque acho que se pode falar de
230 totalidade e se pode falar da globalidade.

Acho que é mais adequado usar a palavra globalidade, neste caso, porque sempre
haverá uma excepção ou outra.

Mas posso dizer-lhe que a globalidade dos nossos docentes, especialmente daqueles
que assumiam funções em termos de gestão das escolas, eram pessoas extremamente bem
235 preparadas e dedicadas. Portanto, mesmo pela via anterior da eleição para o conselho
directivo, o sistema funcionava. Tenho dificuldade em dizer que este não funcionava. Não
me parece isso.

Assim, como última questão há algum aspecto que o Senhor doutor gostasse de
240 destacar, designadamente o que é que a Autonomia significou para a Região?

Significou a possibilidade de nós tomarmos as decisões. Significou essencialmente
isso. As alterações em relação àquilo que se fazia na altura em termos nacionais de alguma
forma já as referi.

245 Foram as *fases de experiências* que, de acordo com a lei, eram aquilo que nos era
possível fazer, indo o mais longe possível nisso.

A *título de experiência* ou como experiências, melhor dizendo, volto a repetir aquilo
que disse há bocadinho, mas nessa altura era extremamente importante toda a preparação,
quer do corpo docente, quer do parque escolar para os nove anos de escolaridade, de forma
250 que houve um esforço gigantesco nessa matéria.

Em termos de programas, estou agora a recordar-me de que, nessa altura, não havia
programas ao nível do Ensino Secundário para a Educação Física. Não sei se se recorda
disso? Então, aproveitando essa lacuna (como não podiam dizer que estávamos a contrariar
uma lei geral da República, porque pura e simplesmente não havia), nós gizámos um
255 programa que foi utilizado durante vários anos.

Hoje, a realidade é outra, já não é esse o programa adoptado.

Quanto ao aspecto da participação o que está, hoje, estipulado é que a participação se
faz pelas vias institucionais: representação no Conselho Nacional de Educação e parecer
260 pela via do Ministro da República

O que agora vem pela Assembleia Regional, antes vinha pelo Governo.

Acha que este modelo de participação satisfaz ? Quer fazer alguma apreciação sobre
265 esta questão?

Nós sempre dissemos, em relação à Autonomia e, isto não é específico da Educação,
que se trata de um *processo, necessariamente, evolutivo*

O limite é a unidade nacional. Penso que é uma forma mais razoável para se poder pôr
270 a questão. De modo que todo este esforço de aprofundamento dos princípios autonómicos
do Sistema Educativo continuam a ser trilhados .

Todo este esforço vem a ser prosseguido pelo meu colega que, entretanto, me
substituiu e que também assumiu essa responsabilidade.

Exactamente, em termos da gestão, sei que há alterações previstas que foram
275 entretanto chumbadas pelo senhor Ministro da República, após uma primeira decisão da
Assembleia Regional.

A Assembleia Regional acabou agora, há poucos dias, por aprová-las exactamente nos
mesmos termos. Portanto o senhor Ministro terá de apor a sua assinatura no diploma.

Depois não sei o que dirá o Tribunal Constitucional; se este vai ou não ser chamado a
280 pronunciar-se sobre esta questão.

Não sei se, inclusivamente, será necessário expor essa questão a instâncias
internacionais, porque eventualmente poderá estar em causa o princípio da subsidiariedade,
que é hoje um princípio perfeitamente aceite como constitucional até, e, portanto poderá
ser inclusivamente, se continuar a haver falta de vontade em que essas intenções possam
285 ser atingidas, e em que esteja em causa esse princípio de subsidiariedade.

Veremos qual vai ser a atitude dos órgãos da República sobre essa matéria ...

Só queria acrescentar, relativamente à organização política da Secretaria Regional que esta
inicialmente abrangia os sectores da Educação e Cultura, depois veio juntar-se a Educação
Especial e mais tarde foi alargada a sua área de intervenção à Juventude e Emprego.

290 A filosofia era estar, sob a mesma tutela, toda a formação formal e não formal.

Entrevista dada, em 14 de Dezembro de 1999, na Secretaria Regional de Recursos
Humanos, no Funchal

ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO REGIONAL DE EDUCAÇÃO

DO I E II GOVERNOS DA RAM – E6

Já tivemos oportunidade de falar sobre os objectivos desta entrevista.

5 *Aliás, o senhor doutor teve a amabilidade de me facultar o acesso a fontes primárias importantes, para a compreensão do processo que, oportunamente, tratarei.*

Neste momento gostaria que, à luz dos critérios da altura, me falasse um pouco sobre as circunstâncias em que assumiu o seu mandato político, sobre o significado da Autonomia ... sobre o processo de transferência de competências.

10

Eu era então, estamos em 76, leitor do Instituto de Alta Cultura em Rennes, na Bretanha, depois de ter estado em Bucareste e de ter estado em Clermont-Ferrand.

Quando estava em Bucareste, não tinha qualquer apoio oficial, não havia embaixada.

Portugal não tinha relações diplomáticas desde há trinta anos com a Roménia, e eu
15 tinha que vir a Portugal, de dois em dois meses, para conseguir materiais e conseguir facilidades para implantar alguma coisa que se fez e que lá está. (Ainda há dias, agora um parêntesis, fui convidado para comemorar, em Bucareste, os “25 Anos do Leitorado”).

Num encontro de férias, o Dr. Alberto João Jardim convida-me a considerar a hipótese de integrar a Comissão Instaladora do Ensino Superior na Madeira.

20 Esse convite foi-me formulado directamente pela então Secretária Regional que me precedeu durante seis meses nesse cargo, a Dra. Margarida Neves da Costa.

A Dra Margarida Neves da Costa, por quem tenho o maior apreço e com quem tive o melhor relacionamento, durante esses meses em que estive a trabalhar na Comissão para instalar o ensino superior na Madeira, sentiu tal cansaço, perante um mundo de coisas a
25 fazer - a dificuldade era saber por onde começar - que pediu a sua demissão. Ao ser aceite, o Dr. Alberto João jardim convidou-me. E eu, que estava já desesperado, na medida em que Lisboa que tutelava forçosamente mais que tudo o ensino universitário, não dava resposta a coisa nenhuma, nem os vencimento me pagava.

Portanto eu estava disposto a voltar novamente para o meu trabalho [...] Enfim,
30 molestado, resolvi aceitar mais este. A minha primeira dificuldade foi saber por onde começar, o que fazer, e que poderes tinha.

Tudo isso era muito, muito indefinido, porque, para dar-lhe um exemplo, e para verificar que a situação não é anti-portuguesa de maneira nenhuma, mas anti-burocracia, concerteza, os primeiros processos que tive de despachar eram processos de alunos que
35 pediam mudança de turma, porque tinham um irmão noutra turma, por exemplo; ou então

muitos processos atrasadíssimos já, (íamos nessa altura, no fim do período. Tomei posse em Dezembro e o ano lectivo começa em Setembro), de alunos que tinham pedido uma matrícula já fora de prazo e os processos tinham de vir a Lisboa para autorização.

40 Esses alunos estavam, há meses, sem aulas, sem saber se eram admitidos ou não, porque o assunto tinha que vir a Lisboa. Confesso que cometi a primeira ilegalidade.

Todos esses processos, que eram nitidamente menores, eticamente, disciplinarmente e hierarquicamente, foram todos autorizados, rapidamente, sem dar ouvidos a Lisboa. E, na primeira vinda a Lisboa, com o então professor Vítor Crespo, Ministro da Educação, disse-lhe: “- Fiz isto e não volto atrás... Aceito as consequências.”

45 Não houve consequências.

Isto para dizer-lhe quanto o sistema, embora houvesse já uma Autonomia na Junta Geral do Funchal, era perfeitamente anquilosado.

A questão de um aluno não poder matricular-se após o prazo, sem a autorização de um director geral, sim, porque não seria o ministro, perante esta circunstância! Não tem senso. 50 Era a total burocracia que, como lhe disse antes, é como o álcool, conserva o que está morto e mata o que está vivo. (Risos).

Então, pareceu-me que a primeira coisa a fazer-se era um levantamento das existências, porque para pedir uma regionalização, nós tínhamos de ter um inventário de bens e haveres e de recursos humanos.

55 Aliás, fiz lá por fora (parte como professor, parte como aluno e aprendendo todos os dias) Gestão de Recursos Humanos. Isso ajudou-me, enormemente a procurar garantir que qualquer transferência de poderes de Lisboa para a Região Autónoma da Madeira nunca afectaria a livre circulação do pessoal (quando falo de pessoal falo de carreiras a todos os níveis) dentro do território do espaço português.

60 Porque senão, criar benesses especiais aos nossos funcionários ia torná-los prisioneiros no nosso território, daquele pequeno território.

E uma das preocupações era a do levantamento de recursos humanos e da sua mobilidade, depois a criação de estruturas e em seguida, e *muito importante*, uma acção muito directa junto das escolas. Porque as escolas - e é natural, porque ninguém gosta de 65 perder direitos adquiridos e expectativas criadas - porque a Madeira poderia ter estado abandonada, segundo esse chavão “de 550 anos” e não sei que mais, expressão que nunca usei, mas o que é certo é que qualquer reitor, qualquer director de escola (na altura eram reitores), não sentiam a fiscalização perto.

Não havia uma tutela imediata e própria conhecida e, não sabendo (embora eu fosse
70 suficientemente conhecido, como nascido e criado na Madeira) se essa relação com um
governo próprio, tão próximo das escolas ... Havia um receio dessa interferência.

Confundiam isso, sei lá! ...com a Inspeção que então existia na Madeira. É claro que
seria uma Inspeção alargada a todas as escolas e a tudo o resto.

Esse relacionamento teve de ser feito. Passou-se e contornou-se relativamente bem,
75 através de um sistema muito simples: o de evitar, que era necessário na altura, qualquer
culto pessoal (eu fui o primeiro a fazê-lo, não há qualquer motivo de vaidade para isso), a
não falar no Secretário Regional, mas falar na Secretaria Regional.

Se aqui havia um MEC, na Madeira havia a SREC e, todos os dias, mas todos os dias,
nos jornais saíam notícias da Secretaria e não do Secretário, das medidas que se estavam a
80 tomar, das coisas que se estavam a fazer, do que se tencionava realizar, dos encontros que
fazíamos. Inclusivamente, abrindo um serviço ao Sábado e ao Domingo, em que um grupo
do nosso pessoal e, às vezes até eu próprio, recebíamos pessoas que se inscreviam para
resolver assuntos que, há muito tempo, muito tempo, à distância do Terreiro do Paço, (não
era tão grande, pois são 500 e poucas milhas) não eram decididos nem resolvidos.

85 Esse diálogo facilitou muito, muito as coisas e, quando, por vontade própria, saí, houve
um sentimento já generalizado de [...] que aquele lugar fazia falta. Não era de que eu fazia
falta, era aquele lugar que fazia falta.

Como disse de resto, cumpri apenas um mandato, porque, naquela altura, recebi um
convite de Sá Carneiro.

90 Sá Carneiro fez-me quatro convites, nessa mesma altura: foi o de Secretário de Estado
da Cultura, o da Emigração, o da Juventude e Desportos e ainda na área da Comunicação
Social, o de director da Lusa.

Nós não conversámos muito, mas tivemos uma plataforma de entendimento muito boa
que ajudou muito a regionalização. Eu prometi que só aceitava convites depois de
95 terminado o meu mandato.

Assim fiz. Sá Carneiro morreu no acidente, pouco tempo depois de eu ter tomado a
decisão. Os herdeiros de Sá Carneiro já não renovaram os convites. Naturalmente!...
Com Sá Carneiro, a regionalização era possível numa base muito mais política do que
administrativa. Administrativamente, Dra. Castro Ramos, ainda hoje não estaria feita a
100 regionalização na Madeira.

Dou-lhe um exemplo, abreviando este nosso encontro informal: numa ida de Sá Carneiro
à Madeira com trabalho preparatório, muito dialogante, de contacto com os serviços, com
relutância, vai perdoar-me, dos Directores Gerais, porque eram eles a maior dificuldade.

A maior dificuldade foram os Directores Gerais, porque eles eram nitidamente o poder, porque “os Governos passavam e os Directores Gerais ficavam”.

Regionalizámos, em dois dias de presença de Sá Carneiro e de todo o seu Governo, na Madeira, vinte e sete Serviços!

Isso dá-lhe uma ideia da impossibilidade, mesmo hoje, de realizar tal coisa. Bem sei, que tínhamos preparado um inventário de recursos materiais e humanos de cada serviço.

A transferência foi feita num acto de confiança política, própria daqueles tempos, própria de Sá Carneiro, própria de um diálogo que, na realidade, foi feito a nível dos dois Governos sem grandes dificuldades. O Ministério da Educação foi difícil, era o mais conservador de todos eles, até porque a Educação é forçosamente global no País.

Ninguém pretendia que a Educação fosse regional. No entanto, aqueles trabalhos que tive oportunidade de lhe mostrar e outros que, porventura, ainda terei em arquivo, eram discutidos por uma equipa extraordinária na altura, como Vítor Crespo, Roberto Carneiro, então Secretário de Estado, Formosinho Sanches e outros.

O diálogo era muito bom e era esse *o método*.

Não havia qualquer leviandade nos passos a dar. Queria andar-se depressa.

Alberto João Jardim, que é pessoa com quem, por vezes, posso não estar totalmente de acordo, em tudo ou no resto, mas por quem tenho a maior admiração pela capacidade de trabalho (nunca vi ninguém com tanta capacidade de trabalho e eu considero-me um bom trabalhador) criou uma calendarização das regionalizações.

Essa calendarização, evidentemente, era a ideal, era um ponto de referência. Não foi cumprida exactamente nesses prazos, mas era uma espécie daquilo a que chamaríamos, na linguagem de gestão de hoje, *uma gestão por objectivos*.

E isso conseguiu fazer-se.

Depois, a equipa tinha toda uma espécie de mística de quem começa um trabalho de novo. Quando se faz um trabalho a partir do zero, (do zero?! - evidentemente que a *Autonomia* não começa aí, no zero ...: a *Autonomia* tem historicamente, na Madeira, muitas outras vertentes, muitas raízes), mas a *Autonomia* foi a palavra-chave, e é interessante notar a simplicidade e a força que tem uma palavra.

Seria muito difícil na Madeira, com a população que tinha um alto grau de analfabetismo e tudo o mais, fazer passar a mensagem de um Governo próprio, duma regionalização, duma proximidade [...] ao princípio, de que hoje a tanto CEE fala: o princípio da subsidiariedade.

Todos esses conceitos seriam extremamente difíceis de passar. Mas houve uma palavra que passou: *Autonomia*! E todos nós falávamos de *Autonomia* e pela *Autonomia* e esta

simples palavra, quer jornalisticamente, quer junto da população, era mobilizadora, era a
 140 palavra mágica, foi o abracadabra de uma quantidade de situações, com alguns exageros,
 com algum sentido, por vezes, de mortificação em relação ao passado, (de resto acho que
 há que ter saudades do futuro e não pesâmes do passado). Essa palavra *Autonomia*
 mobilizava-nos a nós todos, mesmo os membros do Governo.

A equipa tinha coesão. Aliás, a liderança de Alberto João Jardim em reuniões é
 145 extremamente dinâmica e organizada e de uma memória excepcional, com uma agenda
 aparentemente desarrumada, mas muito organizada e havia um ritmo intenso. Havia, até
 mesmo, alguma competição entre nós todos: desde as instalações a criar, desde os serviços
 a montar, desde as iniciativas a tomar.

Essa rivalidade, pela positiva, ajudou-nos também a conquistar espaço junto das
 150 populações e das coisas.

Mas a palavra mágica, na realidade, mais do que a bandeira, mais do que o hino da
 Região, foi a *Autonomia*. A *Autonomia* foi, na verdade, o leitmotiv de uma série de
 motivações. (Pequena pausa).

Outra situação foi para nós muito importante. Em tempo de guerra não se limpam
 155 armas e não íamos criar um “Plano dos Centenários” com aquelas fachadas que até tinham
 dignidade, mas as escolas não tinham sanitários, não tinham cantinas ...

Durante algum tempo utilizámos o pré-fabricado ao ritmo das nossas necessidades e
 essa resposta foi imediata, ainda que talvez discutível ... Porque em Portugal, pelo menos
 era assim, o provisório era sempre definitivo!

160 Mas nós tomámos o compromisso de que aquilo era provisório e cumprimos um calendário.
 Essa resposta mais imediata deu-nos imensa aceitação nas populações.

Talvez o grande êxito das eleições da Madeira, que hoje constituem caso ímpar no conjunto
 português, venha não do imediatismo, mas dessa proximidade entre a promessa e o ser feito.

Uma das coisas, que uma vez por outra, eu dizia ao dr. Alberto João Jardim era:
 165 “Cautela!” “Cautela com a Regionalização!” Cautela neste sentido: é que nós somos
 Governo, mas aqui, na Madeira, todos nos conhecemos. Há uma proximidade muito grande
 e nós vamos ter as pessoas à porta do “Golden Gate”, penduradas na gola do casaco, a
 pedirem-nos coisas.

“Nós temos de ter cuidado com essa proximidade, com o excesso dessa
 170 aproximação!”. Outra coisa que foi também muito importante foi alargar a Presidência a
 todos os concelhos.

Muito antes de se falar nas “presidências abertas” (caiam elas em quem caírem), o
 Governo da Madeira fazia *governos abertos* todas as semanas.

Cada reunião do Governo realizava-se num concelho diferente. Depois da reunião
 175 normal do Governo a que toda a gente podia assistir, civicamente, abria-se o diálogo sobre
 os problemas daquele mesmo concelho onde estávamos.

Esta foi outra abertura e outra imagem de “marketing” político. Não muito confiante,
 no sentido de regras técnicas de marketing, mas no sentido de nos situarmos muito
 próximo da realidade, em que nos viam trabalhar, em que nos viam decidir e em que nós os
 180 ouvíamos ...

Claro, em cada concelho onde íamos, trazíamos sempre um pequeno plano Marshall,
 porque toda a gente pedia sempre imensas coisas, desde piscinas na foz de uma ribeira e...
 não sei que mais! (Sorrisos).

Há uma experiência que lhe quero dar, desse caso da proximidade: é, por vezes, o
 185 nivelar-se por cima, porque a democracia é mesmo aristocratização, é nivelar mas por
 cima. Num bairro de Câmara de Lobos de pescadores, muitíssimo degradado, com uma
 vivência quase de gueto, com regras próprias entre si, a escola nova não resistia.

Tudo se partia.

Os professores não se fixavam e os carros do Governo, quando lá iam os técnicos,
 190 ficavam com os pneus furados. Eu já não sabia como resolver o problema. Uma das
 soluções, dessa altura, foi criar um despacho, determinando-se que os espaços de lazer de
 todas as escolas eram espaços públicos, eram espaços de lazer da população.

Eram espaços desportivos polivalentes, para a prática do desporto, como o futebol e
 com balneários (com água quente, sem isso não!).

195 Não bastava apenas o espaço era também necessário o resto para educar.

No caso de Câmara de Lobos, fizemos isso em todos os concelhos, as carteiras
 partiam-se, avariavam-se as lâmpadas ... Não havia respeito.

Começámos a intensificar melhorias cada vez mais. Começámos a iluminar à noite o
 recinto. Os comportamentos mudaram. Passaram a utilizar esse espaço como ponto de
 200 reunião, os carros não apareceram com os pneus furados e o civismo dessa escola, como
 centro de lazer, serviu de área-piloto para outras áreas, para outros concelhos.

Porque a Madeira tem esta característica: é uma excelente área-piloto, pela sua
 dimensão. Primeiro, tem uma densidade populacional única na Europa; segundo, é
 suficientemente pequena e próxima do Continente; terceiro, só um terço da Ilha é que tem
 205 vida habitacional, vida humana, o resto é parque natural.

Permite um controlo da experiência ...

Por vezes, nessa Lisboa “das desvairadas gentes”, as experiências são feitas, mas não
 são controladas, não são apurados os resultados.

210 Não são feitas as devidas emendas. Foi e é isso. Por isso ficou assente: a Madeira é uma área-laboratório, pela sua própria dimensão, pela proximidade aos problemas, pela malha de rede humana.

A lei permite, às vezes, que o criminoso passe pelas malhas jurídicas (Sorrisos), mas a proximidade não deixa que os erros passem pelas malhas da experiência.

Repare que há algumas coisas em que a Madeira é bastante inovadora.

215 É por isso talvez que o meu livro, só agora publicado, se chama “ilhas d’invenção”.

O próprio aproveitamento eólico de energias alternativas terá começado em Portugal pela relação da minha Secretaria com a Universidade de Berlim que inicia essa experiência no Porto Santo.

220 E, olhando para as torres de energia que hoje estão no Porto Santo, no Caniçal, no Paúl da Serra, já não se podem pôr em dúvida os resultados. A energia hidráulica foi pioneira. Começou na Madeira.

[...] O próprio sentimento de limitação que tem uma ilha, obriga-nos à evasão pela imaginação, e a imaginação é dinheiro em caixa.

225 Fizemos, na *Autonomia*, como na gestão de recursos, algumas coisas; enfim, com erros de percurso ... mas temos tido essa capacidade de superar os nossos limites.

O mar, para nós, é uma estrada. O madeirense (falo do madeirense em geral, do madeirense médio) viaja muito e traz muita coisa, mas traz e não imita - tal como faz no artesanato - reinventa.

230 Na Madeira, nos Colóquios que lá vamos ter sobre a Cultura e sobre o ordenamento político, falaremos dessa necessidade de pôr a Madeira no mundo e pôr o mundo na Madeira, descobrir a própria ilha que há dentro da Ilha.

Quando digo Ilha estou a falar das ilhas. É que nós, os madeirenses, ao falar da Madeira esquecemos por vezes o Porto Santo; e o Porto Santo faz, em relação à Madeira, a reivindicação que a Madeira fez a Lisboa e ganhou a sua aposta.

235 Reivindicou que seja mencionado, reivindicou que tivesse o seu estatuto e tem.

Por exemplo, fizemos, no Porto Santo, uma experiência de, em vez das ajudas de custo para a deslocação e fixação de professores, se criarem casas para professores (vinte e cinco casas).

O Porto Santo nunca mais teve falta de professores. Substituímos o subsídio de deslocação pela possibilidade de fixação em boas condições.

240 Tenho pena de que não se fale com mais frequência das Selvagens. Pertencem ao nosso Arquipélago e também tenho pena de que se digam Desertas, quando as Desertas estão apenas abandonadas. Elas até já tiveram gente ...

Nós temos de ter a noção de que a palavra arquipélago dá dimensão, porque a Madeira é maior do que o seu próprio tamanho. É um sentimento que tenho, não como madeirense, mas como pessoa que também percorreu o mundo.

Um dia, acusaram-me de que eu saía da Madeira, porque aquilo era muito pequeno para mim... Não, a Madeira é grande de mais para todos nós! E, ao sair da Madeira, ao fim do meu mandato, o que eu insistia (e hoje isso é quase assente) é que era preciso criar um outro xadrez de ligação com a Madeira em Lisboa, criar peças de xadrez para além das comunidades dispersas pelo mundo, que tivessem uma ligação [...] Precisávamos de ter um *lobby* ...

A minha ideia (e, não tenho medo das palavras) era de que precisávamos de um *lobby* aqui, em Lisboa, para acelerar um certo número de coisas, depois ... e sempre.

A Madeira tem pouca gente na vida diplomática, por exemplo. Era uma das falhas que eu queria ver ultrapassadas, porque temos uma comunidade muito grande.

Outros países, (falo agora de Portugal, como português que sou) se tivessem as comunidades que temos pelo mundo fora, já tinham criado uma enorme *multinacional*.

A Igreja descobriu isso há muito tempo... E, é (o Papa que me perdoe) no bom sentido da palavra que o digo, a Igreja é a primeira multinacional que sabe aproveitar todos os núcleos. Exemplo: o caso da Indonésia e de Timor.

O encontro com as comunidades madeirenses foi também uma das maiores conquistas da *Autonomia*, mesmo na Educação. Nós criámos bibliotecas infantis, que eram centros de leitura e animação. Um desses centros foi na Venezuela, com resultados magníficos. Os custos não permitiram a continuidade noutros países de acolhimento.

Na Venezuela, abrimos um atelier de leitura, com animadores para as crianças, onde se começou com a leitura dramatizada e outras actividades.

No fundo, por mais computadores que existam, (e eu sou um fã do computador) o livro será sempre um grande suporte do conhecimento.

Dizem que o homem pensa porque tem mãos. Ora o livro é tátil e esse contacto com o livro, a possibilidade de voltar atrás, o menor cansaço de o olhar em relação ao écran ... o livro será sempre o grande suporte do saber.

[...] Talvez se me lembrasse uma das suas outras questões pudessemos encaminhar a minha ...

Falávamos da Educação e Cultura.

Isso mesmo!

O conceito de Educação e Cultura em articulação ... a que visão política correspondia?

Na Cultura, eu defendia que o Governo devia criar espaços culturais, mas que não devia geri-los. O Estado é um mau gestor, na medida em que todo o poder tem desvios e quanto mais poder, mais desvios.

280 O Governo tinha de criar espaços culturais e foram criados grandes espaços culturais. A Cultura estava na Secretaria Regional da Educação, por uma ideia que me parece mais tradicional do que vinculativa.

Havia o Ministério da Educação e da Cultura, não havia o Ministério da Cultura (lutaram sempre por isso, até que, hoje, o partido do Governo tem um Ministério da 285 Cultura).

Não acho fundamental que haja um Ministério da Cultura, nem que isso dê (a não ser junto dos outros pares do Governo) mais poder e mais força. Porque há uma grande confusão e afinal é tão simples: a Cultura não é uma componente *de*, não é componente do Ensino, não é uma componente da Ciência, não é uma componente da Arquitectura... a 290 Cultura é *uma envolvente* e pode estar em qualquer ministério. Podia estar em qualquer Secretaria Regional.

Quando foi para a Secretaria Regional do Turismo houve oposição. A oposição tem de desempenhar o seu papel. A oposição opõe-se e pergunta se a Cultura é para turista ver, mas não é.

295 No limite também podíamos dizer que Cultura é o ar que se respira, mas sem poluição.

Havia alguém que dizia “Não se sabe onde a Cultura começa.”

Pertenci ao Instituto da Alta Cultura e a primeira pergunta que me fizeram, na Roménia, foi: “E o Instituto da *Baixa* Cultura?!”

300 Ainda hoje falamos nas *Belas Artes*, mas haverá *Artes feias*?!... (Sorrisos).

Nunca se sabe onde a Cultura começa, como não se sabe quantos grãos de areia são precisos para fazer um montinho de areia.

Uma das razões pelas quais eu teria permanecido na Madeira que não foi compreendida na altura, (não se pode ter razão antes do tempo) é de que a Educação é um 305 comboio em andamento. São os exames, são os prazos, são as matrículas, são as actividades desportivas, é o desporto escolar (que nós relançámos) ... mas é um comboio em andamento, e eu sentia-me apertado entre calhas, pressionado na velocidade com o processo de regionalização, com a inexperiência, com a falta de quadros...

Ah! Os quadros! Formámos quadros através das extensões universitárias.

310 Não ficou um único professor com habilitações incompletas que as não tivesse completado ao fim de quatro anos (Por curiosidade a única pessoa que não o fez, é uma

excepção para confirmar a regra, que não frequentou a extensão universitária, mas também deixou de ser professora).

(Pequena pausa). Mas como falávamos de Cultura ...

315 *Educação e Cultura ...*

A Educação era de tal maneira absorvente que eu sentia que a Cultura exigia uma atenção constante, porque é preciso auscultar tudo aquilo que a sociedade vai produzindo, vai descobrindo. Não havia tempo para essa maturação, para essa sedimentação que a Cultura é ... não se estuda Cultura, não se encontra Cultura – é uma vivência e é uma
320 envolvimento e eu não tinha mais tempo a consagrar-lhe.

Um dos meus pedidos ao Dr. Alberto João Jardim foi: Não aceito o convite que me foi feito por Sá Carneiro. Fico mais um mandato na Madeira se se separar a Cultura da Educação e do Desporto.

Não há que separar politicamente: por um lado, desportistas e por outro intelectuais.
325 Eu queria fazer na Cultura e no Desporto aquela criação de estruturas que tínhamos conseguido para a Educação.

O sentimento que eu tinha, diariamente, era como se fosse um maquinista de um comboio e tivesse, na leitura do caminho que está para a frente, o sentimento cinematográfico de uma imagem que se ia afunilar lá para a frente, que me ia engolir.
330 Aquela sensação que o cinema dá, muitas vezes, na perspectiva. Era um esmagamento (Risos) ... com muito problema pelo meio.

A Cultura pede duas coisas: primeiro, ir ao encontro da Cultura é vontade, abertura, e é preciso esforço; segundo, é preciso separar informação da formação .

A Cultura não é o erudito, porque o erudito é um poço sem fundo, mas a Cultura tem
335 de ser, pelo menos, como um moinho que agita os braços e dá pão.

E era dentro dessa ideia, com uma imagem, porque a imagem permite a redução de palavras (Sorrisos) que eu até defendi a separação da área da Cultura da Secretaria Regional de Educação.

Eu até via muito mais a criação de institutos, de fundações, de associações que
340 funcionam, mesmo internacionalmente, com muito maior facilidade. É que o funcionamento de governo para governo, em relações cruzadas, tem dificuldades, na medida em que a contabilidade pública tem regras que não se compadecem com o tempo útil, nem com qualquer sentido de oportunidade.

Um dos meus trabalhos aqui na Assembleia da República foi acusar a contabilidade
345 pública e as suas exigências, no caso do Centro Cultural de Belém.

A contabilidade pública terá exigências necessárias, mas que não se compadecem com a dinâmica de um processo cultural e das iniciativas a que o Governo tenha de dar e não dá, muitas vezes, resposta.

350 *Relativamente ao relacionamento institucional, o senhor doutor foi um dos actores da negociação da transferência de competências.*

Já falou, de certo modo, do relacionamento institucional com Lisboa. Já me disse que se fez rapidamente a transferência política de competências, mas depois ... o processo de concretização? Poderá concretizar um pouco mais?

355

Houve um assunto quase tabu que foi o Ensino Superior.

Não havia na altura ensino politécnico. Acabaram-se as escolas industriais, mas não se falava no ensino politécnico. Havia uma malha cinzenta de indefinição de coisas. O Ensino Superior ainda hoje na Madeira está difícil. A situação da Universidade da Madeira tem
360 sido extremamente complicada por várias circunstâncias.

Eu deixei um parecer sobre a ideia, que tinha, de que o ensino superior é muito cioso da sua autonomia. Historicamente é assim: na história da Educação, o ensino superior é um estado dentro de outro estado.

365 Hoje os tempos são outros. A Universidade tem de abrir-se à comunidade. Partilhámos muitas ideias sobre a ligação com as empresas que, nessa altura, já defendíamos.

O professor Vítor Crespo, um excelente interlocutor, mesmo no ensino universitário, um homem com uma experiência da Califórnia muito grande (era quase um californiano em Portugal), tinha uma visão da Universidade com abertura aos serviços, às empresas, à comunidade ...

370 As universidades não são grandes nem pequenas. Têm prestígio ou não têm. E uma das maneiras de rapidamente a Universidade na Madeira ter prestígio era através do seu quadro docente.

O professor Vitor Crespo apoiava a criação de joint ventures, ou seja, uma ligação em que cada uma das partes dava o melhor da sua capacidade: a Madeira dava o serviço
375 administrativo, a logística; e íamos procurar professores fora (nalguns países, os professores reformam-se aos 50 e poucos anos) com nome feito.

As universidades precisam de nomes de referência e podiam ser contratados por um tempo x, para determinados cursos necessários à Ilha, mas não seriam cursos que, depois de esgotado o mercado, se mantivessem.

380 A própria rotatividade dos professores permitiria a rotatividade dos cursos e sempre no topo, sempre com professores de grande carreira.

Sendo isso feito com alguns professores de língua estrangeira exigiria, evidentemente, que o ensino secundário reformulasse o seu ensino de línguas, nomeadamente Inglês, porque o Inglês é o “esperanto” científico. Teria de ser feito, mas isso também daria à
385 Madeira outra experiência.

Portanto, a Universidade era um instrumento estratégico para a Educação?

Um elemento estratégico de formação de quadros.

390 Eu falei de referência [...]: a bandeira, o hino, se quiser em termos puramente práticos, para além do grande valor que têm e da grande conquista que representam.

Não vou dizer que a Universidade era também uma das referências, mas, na altura (hoje contrariada pela realidade portuguesa que tem catorze ou quinze universidades e politécnicos) a ideia era de que uma universidade devia servir um mercado de um milhão
395 de habitantes.

A Madeira tem trezentos mil habitantes! ... Nós pensávamos numa universidade *atlântica* para o mercado das Canárias e para o mercado dos Açores.

Foi sempre muito difícil criar, mesmo no plano universitário, para além de uma ligação esporádica, um trabalho conjunto com os Açores.

400 Com as Canárias foi mais fácil, até porque havia professores universitários madeirenses em serviço na Universidade de La Laguna e isso já suscitou algum diálogo.

A universidade pertencia a essa afirmação [...] de ter uma estrutura de raiz, de ser uma formação de raiz e de estudo das nossas raízes.

A Madeira está ainda para descobrir ...

405 Ouvi falar, durante tanto tempo, em insularidade e das nossas especificidades que, de uma maneira geral, eu próprio, em termos de carências e em termos de valências, sabia o que era. Mas alma própria, identidade própria, eu não via.

E escrevi um livro (as ilhas d'invenção) um pouco por simetria com Eduardo Lourenço ao publicar um livro de cento e oitenta páginas sobre a Saudade.

410 Nuns encontros que tivemos na Casa de Mateus, penso que se chamavam “Repensar Portugal”, ele dizia: “Eu escrevi este livro para tentar perceber o que era a Saudade”. E Saudade, todos nós sabemos o que é, como tantos conceitos para nós absolutos.

A universidade tem forçosamente investigação. O ensino tem que ter investigação. O ensino sem investigação é sopa requentada da véspera, numa linguagem popular.

415 O estudo das nossas raízes nos seus planos e programas...

A estratégia de introduzir nos programas nacionais a História da Madeira está associada a que ideia?

420 Era ultrapassar a ideia de que Ilha era um espaço rodeado de problemas por todos os lados (é uma definição de Leitão de Barros). E era também tentar vencer a noção de Raúl Brandão que, no século XIX, escreve sobre a Madeira e chama-lhe ainda as Ilhas Desconhecidas.

Tínhamos de ultrapassar esse desconhecimento e essa ideia de isolamento.

425 A Universidade era forçosamente a porta aberta [...]. Era, digamos, a nossa primeira embaixada. Porque as universidades têm entre si, como têm todos os grupos com autonomia, uma forte capacidade de interligação. Por exemplo, as reformas fazem-se por cima. Acho que as reformas em Portugal se deveriam fazer pelo ensino superior e não necessariamente pela instrução primária

430 Não será sem alguma razão que, na Alemanha, (não sei se hoje ainda é assim) são os professores mais bem classificados, os melhores alunos, digamos assim, com melhor formação pedagógica que vão para a docência do ensino primário.

A universidade prepara os professores ... e é por aí que tudo começa para não ser preciso emendar a mão, com o ensino recorrente e outras apostas de formação.

435 Quando há um erro à partida é como na balística: um milímetro na alça dá um erro de um quilómetro no alvo.

Ao aceitarmos a recorrência, ao defendê-la, estamos talvez a defender uma necessidade. Mas não vamos no caminho certo. É preciso que desde logo a base seja muito boa.

440 *Há algum aspecto do seu mandato político, alguma estratégia, que gostasse de sublinhar, face naturalmente àquela realidade que era a Educação na altura?*

Mesmo no plano político e mesmo no plano eleitoral esquece-se que a maior rede está na Educação, porque nenhum outro departamento toca tanta gente como este: são os pais, são os tios, os primos, são várias gerações.

445 Tenho muita pena de que as escolas não sejam melhores do que a casa de cada um. De que as escolas não tenham a ideia daquilo a que se chama decoração, arranjo.

A escola fica mais ou menos engalanada quando vai receber uma visita oficial; mas, de resto, tudo aquilo parece um serviço de pessoal auxiliar, sem muito gosto nem muito brio.

450 Era necessário que a sala de aula fosse melhor do que as casas dos alunos para que eles levassem para casa o resultado de uma educação estética.

O universo eleitoral das escolas é muito grande e a conversa da criança é mais importante do que as conversas de travesseiro ...

455 Não compreendo como é que os arquitectos do meu País ainda têm, para uma escola, para um hospital ou para uma cadeia, a mesma concepção de edifício. Porque é que uma escola há-de ser tão feia?! ...(Risos) tão rectilínea ou tão angulosa quanto a cadeia? Quando se sabe que essas linhas fechadas, tantos metros quadrados por aluno, não contribuem para essa concepção de uma escola alegre.

460 Lembro-me de Sebastião da Gama que escrevia: “Que linda aula eu dei hoje!” ou “Falhei na aula, os alunos estavam a olhar lá para fora. Então é que o lá fora é melhor que o cá dentro “ dizia ele.

Existem professores que mandam ofuscar os vidros das janelas para que os alunos estejam atentos!

465 Não é defender que não haja dificuldade. Escola e Cultura são também esforço, mas não arranjos uma coisa que é terrível, quer nos edifícios, quer no ensino, quer nas relações: *a receita*. Funcionámos muito por receita.

Uma última questão: Como é que, depois de uma larga experiência e vivência políticas, inclusive na Assembleia da República, vê o processo de participação na decisão política?

470 *Volto à questão da Administração da Educação e refiro-me, em particular, às formas institucionalizadas de participação na decisão política.*

Hoje, a Região está representada no CNE ao nível de outras instituições: Associações de Pais, de Municípios ... Que opinião tem a este respeito? O modelo instituído satisfaz a Região?

475 Há uma ampla *Autonomia*, mas *Autonomia* não é só administração e gestão das políticas educativas na Região, é também pôr na agenda política ...

Essa ideia está escrita, já não sei onde, já não sei quando, mas repetida várias vezes na Madeira. A *Autonomia* tinha sempre esses dois sentidos: o de colocar as soluções da Madeira nas mãos de um Governo Regional, e o de fazer a Madeira participar nas decisões nacionais.

480 Esta segunda nota - fazer a Madeira participar nas decisões nacionais - é de certa maneira conseguida estatutariamente pela audição que o Governo da República tem do

Governo Regional em matérias específicas da Região ... Mas que matérias é que não são específicas da Região?!

485 Cito, por exemplo, a Educação. Há certas designações como “leis gerais da República” que dizem muito pouco e que dão origem a despachos interpretativos em que há muito caminho a percorrer.

O papel da Assembleia Legislativa Regional tem sido mais dilatado ... Pretende-se que, nesse caminho, se progrida.

490 [...] As Associações de Pais, na Madeira, tiveram uma voz muito forte, tanto que uma das escolas, a APEL, é da Associação de Pais para o Ensino Livre ... (Curioso! Para o ensino *livre*!)

Estávamos em 1978, período quente. Os pais e um bispo da Madeira, D. Francisco Santana, em diálogo franco e aberto com a Secretaria Regional da Educação e Cultura, criaram a APEL.

Os pais têm forçosamente de participar, isto é já uma frase feita.

495 A escola não se pode substituir aos pais em muitos aspectos, como o Estado não deve ser paternalista. Não deve resolver todos os assuntos.

Na relação com Lisboa, no plano da Educação, tem havido choques. Mas o choque e a ruptura são necessários.

500 Aqui em Lisboa, fui assessor de vários Ministros: Professor Vitor Crespo, Professor José Augusto Seabra, Professor Fraústo da Silva, Professor João de Deus Pinheiro.

Conheci aquela casa - o MEC - que é gigantesca!...

Senti que o Ministério tinha uma organização piramidal, de pirâmide invertida, com muitos gabinetes, com muitas comissões ...

505 Hoje a visão será outra. Tenho o maior apreço pelo ministro Marçal Grilo. Nunca lhe expliquei, por exemplo, porque é que não participei nas reuniões do CNE. Fui a duas reuniões, recebi dois cheques de presença que nunca levantei e que tenho religiosamente guardados, porque era incompatível a minha actividade de coordenador da Educação do PSD nesta casa (Assembleia da República) e o debate, muito especializado, muito técnico - só sábios éramos não sei quantos! (Risos).

510 Manter uma linguagem técnica nas reuniões e ter aqui na Assembleia da República, que assumir como coordenador, a defesa de posições políticas, partidárias da minha bancada, conduziria a diferentes atitudes ...

515 Recordo, por exemplo: eu não era solidário com o Acordo Ortográfico em termos individuais, mas fiz a defesa, em termos de bancada, e achei, por uma questão de probidade, que não devia estar presente nas reuniões técnicas em que o Acordo era apreciado.

Bem sei que no CNE há as comissões especializadas, mas o funcionamento é mais uma questão de prestígio pessoal e um sentido participativo de várias organizações, de várias associações.

520 Não é verdadeiramente um órgão funcional. É consultivo, evidentemente, mas a realidade da sua própria natureza, múltipla e dispersa, não se traduz em resposta eficaz às expectativas para que foi criado.

E há as especificidades e as diferenças regionais ou de matriz.

Lembro de que um colega meu jogador de futebol, angolano, me dizia isto muito antes do 25 de Abril (estou a falar de Coimbra onde passei os anos 60): “Eu reconheço o que
525 Portugal fez por mim, que me deu uma bolsa para estar aqui a estudar medicina, mas Portugal esqueceu a minha *voz africana*.

Portugal pôs-me a ter História de Portugal com D. Afonso Henriques, D. Teresa e as lutas da batalha de S. Mamede ...

“Portugal esqueceu a minha raiz africana”.

530 Foi uma lição para mim, esse pecado: esquecer *a voz e o local das coisas*.

Enviávamos, nessa altura (com a melhor das intenções talvez), para Angola, os mesmos livros de História que eram distribuídos nas nossas escolas, sem o sentido de uma especificidade de outro Continente.

Que nos valha este argumento, grosso modo, para saber que, nos nossos livros de
535 História, no nosso ensino, e nas nossas antologias da Madeira, tem de haver um *enraizamento local das coisas* que lá foram uma vivência e que são nossas.

Somos levados a pensar que um elemento que, para exemplo, é um excelente tribuno dará um excelente governante e não é verdade: os perfis são diferentes.

A pessoa tem de entender se o seu perfil é de número um ou de número dois, sem
540 diminuição de mérito.

O número um e o número dois não marcam uma hierarquia. Marcam o perfil.

O CNE, com a própria qualidade pessoal, académica, técnica e científica, pode não ser o melhor aval para o seu desempenho, porque o homem da concepção para um plano e as vias de concretização de um projecto exigem perfis diferentes.

545 Eu arrisco o nome de um homem, por quem tenho a maior admiração: Roberto Carneiro. Roberto Carneiro tem, aliás, como consultor do Banco Mundial uma capacidade extraordinária (sou capaz de lê-lo e de relê-lo muitas vezes!). Mas é tal a intensidade estratégica e técnica que põe nos projectos que pensa, que julga imediatamente que já os pôs no terreno; e, julga de tal maneira que já os pôs no terreno que os deixa ou pode deixar por
550 fazer. Ao ter a ideia, a concepção e o plano e ao apresentá-lo magnificamente até arrancar as

palmas, talvez julgasse já realizado o projecto antes de ser posto em acção, antes de ser feito. Esta minha observação revela apenas o seu grande perfil de intelectual e talvez explique um pouco as razões por que ele não terá sido compreendido na sua acção no ME.

Que tem a ver o exemplo Roberto Carneiro com a questão do CNE?

555 Não basta o talento bem pensante para constituir por si só uma força actuante, para respostas prontas nos domínios da Educação.

(Entrevista dada, em 17 de Março de 2000, na Assembleia da República)

**ENTREVISTA AO MINISTRO DA EDUCAÇÃO
DO XII GOVERNO CONSTITUCIONAL - E7**

Como Ministro da Educação do XII Governo o Senhor Engenheiro procedeu a uma reforma estrutural do Ministério da Educação. Essa reforma acontece cinco anos depois da Reforma Educativa e consequentemente da reestruturação dos serviços centrais. Um ano depois de tomar posse como Ministro da Educação, faz publicar, em 1993, pela primeira vez na história do Ministério da Educação, no mesmo dia, um pacote com catorze leis orgânicas que surpreenderam os serviços quanto ao seu conteúdo.

Á luz do pensamento político e da sua visão da altura, como interpretou o seu mandato nesta matéria e que razões determinaram esta reforma e a orientação imprimida?

Quando entrei no Ministério da Educação havia uma série de convulsões sociais que me levaram a reflectir sobre o “porquê” dessas manifestações, porque sentia que tinham origem no mal estar geral dos agentes do Sistema Educativo. Por isso, conclui haver questões de fundo por resolver. Com efeito, tínhamos uma reforma, em termos de conteúdo curricular, de programação, de evolução pedagógica, mas apenas no papel, ou seja, tecnicamente bem elaborada, mas sem os condimentos necessários à sua praticabilidade.

Por outro lado, tínhamos uma Administração que não estava preparada, nas competências e atribuições para poder aplicá-la com eficácia e flexibilidade. Por outro lado, ainda, os professores não tinham sido formados para poder encarar uma reforma daquela dimensão e em tão curto espaço de tempo.

Já não falo nos alunos que, enfim, estão lá para aprender e, como tal, não teriam que ser envolvidos no processo.

Ora, atendendo aos problemas inventariados defini três prioridades: aplicar a reforma nas escolas; adaptar a máquina da Administração Central e formar os professores. Por isso, comecei a trabalhar, ainda muito só ao nível do gabinete e com o apoio de grupos de reflexão sobre “que programas de formação de professores a executar”; que mecanismos criar para tornar a aplicação da reforma eficaz e bem aceite” e “que nova Administração para a reforma educativa”.

Foi neste quadro, e para responder à pergunta, que viemos a concluir um pacote legislativo com uma nova lei orgânica do Ministério da Educação e dos seus Serviços. Assim, no dia 30 de Abril de 1993, à meia noite, o Ministério caiu e surgiu outro totalmente novo.

A minha ideia era: “ Eu não posso fazer uma reforma isolada de um serviço sem pensar os outros”, tendo-se analisado todo o Ministério com base nos seguintes princípios:

1. *Reduzir a estrutura central*, mas dando-lhe mais competências e dando-lhe responsabilidade, porque flexibilizando a sua intervenção junto dos agentes educativos através das direcções regionais.

2. *Construir uma lei orgânica* que permitisse uma melhor articulação entre os Serviços, ou seja, que não houvesse duplicação de funções e, como sabe, houve alguns acertos ao nível das direcções gerais que precisavam que esta articulação fosse reforçada, porque, sendo o ministro o responsável político, ele é que tem de fazer a coordenação entre os directores gerais.

3. *Aumentar a responsabilização* e reforçar a especialização, diminuindo o número de efectivos ao nível central e valorizando profissionalmente os que ficavam.

Quando se tem direcções gerais com quase mil pessoas é evidente que qualquer processo de valorização profissional é muito complicado.

4. *Dar maior peso às direcções regionais de educação*, através de novas competências e atribuições de forma faseada.

Por isso o processo das direcções regionais era para ser desenvolvido em três fases.

Só pude realizar a primeira.

A *primeira fase* era dar mais autonomia aos Serviços Regionais, evoluindo para uma tomada de decisão a nível local, nomeadamente em alguns processos que não faziam sentido vir a Lisboa.

Havia funções que eu entendia que deviam ficar, numa primeira fase, em Lisboa, como era, por exemplo, o concurso dos professores. Mas havia que criar um clima de abertura nos Serviços Regionais.

Queríamos uns Serviços fortes e competentes, e por isso reduzimos o número de colaboradores, criando uns Serviços Regionais pequenos, muito bem formados do ponto de vista profissional e com mais competências.

Às vezes quando se fala em mais competências pede-se mais pessoas. Nós aqui demos mais competências com menos pessoas, porque era o apelo à responsabilização.

A *segunda fase*, que eu tinha previsto para esses Serviços Regionais, seria a do aumento da sua responsabilização pela Administração Escolar, descentralizando os concursos de pessoal docente e, nalguns casos, não docente, ou seja, descentralizando muito mais a decisão e então ficaria ao nível central só a definição das linhas políticas, ou seja, a minha ideia era transformar as direcções gerais em verdadeiros serviços de apoio ao ministro, para a decisão política, e fazer das direcções regionais os órgãos operacionais do Ministério.

Na *terceira fase*, seria a que envolveria o Governo, concluindo todo este processo, negociando com as Autarquias a transferência de poderes, sobretudo ao nível do básico e do pré-escolar.

Acho que o governo não tem que se envolver na gestão deste tipo de ensino.

75 O pré-escolar deve estar com as IPSS¹ e com as Autarquias.

Portanto, todo o processo de reestruturação de leis orgânicas do Ministério da Educação, embora infelizmente tivesse ficado por aí, tinha mais duas fases e isto concluiria o edifício de descentralização do Ministério, tornando-o, a nível central, muito mais leve, tornando-o muito mais político, porque eu acho que é um erro olhar-se para o Ministério da

80 Educação como um ministério técnico.

É o grande erro que se tem cometido em Portugal. Porque o Ministério da Educação tem sido encarado como um instrumento técnico do governo na área educativa e não é.

O Ministério da Educação devia ser o grande definidor de políticas educativas e, portanto, não pode ter máquinas. Tem que ter pessoas a pensar, a dar ideias, a acompanhar,

85 a avaliar e a pôr as direcções regionais, que estão no terreno, a executar as políticas.

Como foi o processo e como reagiram os serviços ?

Foi um processo fácil e difícil. Foi fácil, porque eu encontrei, e curiosamente não estava

90 à espera, por parte dos dirigentes, adesão ao projecto, salvo um caso ou outro pontual. Mas devo dizer-lhe que me surpreendeu, ou seja, eu senti que os dirigentes do Ministério estavam ávidos também de uma reforma que os atingisse também a eles, porque, de facto falou-se muito sobre reforma educativa, e esqueceram-se, conforme eu disse, desses dois actores: a Administração e os Professores. Encontrei uma grande receptividade.

95 Foi difícil, porque como não havia cultura, ou antes, a cultura existente era muito mais no sentido da centralização, foi difícil encontrar um justo equilíbrio entre aquilo que é a decisão política e aquilo que é a área de intervenção operacional que era aquela que eu queria descentralizar.

É este justo equilíbrio que não consegui realizar porque saí do governo e seriam

100 precisos mais dois ou três anos, para se fazer algumas revisões significativas, no sentido de aperfeiçoar o sistema, porque este equilíbrio é sempre difícil manter.

¹ *Instituições Particulares de Solidariedade Social*

Concretizando, o GLAE² que órgão era ?

105 Esse também era um órgão de transição, porque a minha ideia era a seguinte: a partir do momento em que eu tivesse a estrutura estabilizada, os meus directores gerais seriam os meus assessores para as definições das políticas educativas, nas diversas áreas de administração do sistema e não os via tanto como directores gerais tradicionais. Portanto, era esta estrutura que eu estava a criar.

110 *Mas a descentralização não era só esta parte da reforma da Administração, que, no fundo, era desconcentrar a máquina. Era também transferir competências para o poder local. Que papel tiveram as Autarquias nessa altura?*

115 No meu tempo houve algumas abordagens, porque era um processo que já vinha detrás, como sabe.

Desde 1989 ou 1990 que se vinha a trabalhar no interior do Governo na definição de um pacote global para as Autarquias.

120 Devo dizer que nunca concordei muito bem com o processo, porque há problemas específicos em cada um dos Ministérios e acho que se poderia ter ido muito mais longe se se negociasse Ministério a Ministério com a Associação Nacional de Municípios. Mas enfim, a opção foi estudar todos os departamentos da Administração Pública e ver quais as transferências a fazer.

125 É evidente que isto tinha um problema complicado atrás, porque ao dizer-se que se transferia isto e aquilo - uma listagem enorme - de competências, as Autarquias contrapunham, do outro lado, sempre a factura necessária a que corresponderia a transferência de orçamentos.

Ora, como o volume era grande levou a que isto estivesse quase sempre bloqueado. O caso dos funcionários, do pessoal auxiliar foi típico, porque depois a Administração Central também se colocava aqui numa situação que eu acho que era errada.

130 Colocava-se numa situação de desconfiança em relação à Administração Local, dizendo assim:

“- Eu tenho aqui estes funcionários que mando para as Autarquias, mas não dou o orçamento correspondente, porque não chega”.

² GLAE- Gabinete de Lançamento do Ano Escolar

Portanto, em conclusão, nós continuámos a trabalhar, no interior do Governo no seu
 135 todo e o Ministério deu contributos e fez sugestões sobre as transferências a serem feitas
 para as Autarquias, mas o processo, de facto, durante o meu período, não teve evolução
 praticamente nenhuma.

Penso que, na altura, defendia que se transferisse para as Autarquias todo o pessoal
 auxiliar. Defendia que tudo o que fosse transportes, alimentação, acção social escolar,
 140 ensino pré-escolar e cheguei a estabelecer diálogo com as IPSS sobre este último ponto,
 chegando, inclusivamente, a produzir um documento que determinava as formas de apoio
 prestado, porque a nossa ideia era o Estado não ter nem uma única escola de educação pré-
 escolar. Passariam para a tutela das autarquias e IPSS, agora num enquadramento em que
 todas funcionassem da mesma forma, não como se verificava na altura em que as das IPSS
 145 que funcionavam até às 6 e 7 horas da tarde e as das autarquias que fechavam às três e às
 quatro horas da tarde. Isto criava distorções enormes com problemas diversos sobre os
 educadores de infância e, portanto, nós defendíamos que aqui existisse uma certa
 harmonização.

Defendia para o Estado um papel que era o de co-financiador nas estruturas necessárias
 150 e nos apoios à contratação dos educadores de infância.

*Voltando um pouco atrás: ao fazer a reforma, orientou-se por algum modelo ou
 critério de gestão?*

155 Não estava a aplicar modelo nenhum. Acho que na vida temos que ter bom senso e
 racionalidade e, por isso, socorri-me de dois factores que fizeram parte da minha
 experiência na vida.

O primeiro é que fui, durante oito anos, dirigente associativo no ensino superior.
 Pertenci às assembleias de representantes, trabalhei nos conselhos directivos e, portanto,
 160 conhecia bem quais eram os problemas de funcionamento da escola e, portanto, aí bebi
 alguma experiência, embora ao nível do superior. Mas alguma experiência. Depois era
 motivado pela minha formação, porque eu tinha estado no grupo Quimigal. Ensinaram-me
 a gerir e, portanto, tinha a minha visão da gestão.

Sempre olhei para a administração do Ministério da Educação como se fosse uma
 165 empresa, por muito que choque os puristas da Educação, mas a gestão foi sempre por mim
 encarada como a gestão de uma empresa.

Aliás, recordo que no primeiro ano em que eu estive no Ministério, ele não teve déficit
 nenhum. Conseguimos gerir, e quando eu entrei no Ministério, ele já tinha um déficit de 29

milhões de contos e, entre o final de Março e o fim do ano, nós conseguimos recuperar o
170 déficit e fechámos o ano a zero.

Aliás ainda sobraram duzentos mil contos que atribuímos às escolas.

Portanto havia aqui um princípio de racionalidade de gestão, porque depois de eu ter
feito uma análise, um mês depois de lá estar com os meus Secretários de Estado, a primeira
conclusão que tirámos foi que o Sistema Educativo não é uma questão de dinheiro.

175 Toda a gente fala sempre nos orçamentos, nas percentagens do PIB, o que é errado,
porque o problema do Ministério da Educação não é uma questão de dinheiro.

É uma questão de motivação dos dirigentes e de qualidade do sistema. E a qualidade
nem sempre precisa de dinheiro. Foram estes princípios básicos de gestão e de apelo à
qualidade, à racionalidade, por que nós clamámos.

180 *Agora passando para as Autonomias Regionais dos Açores e da Madeira e para a
questão da participação na decisão.*

*Neste caso, também, as Autonomias já tinham entrado num processo de
normalização, regendo-se, no quadro legal, pelo sistema nacional, podendo adaptar a
185 legislação às especificidades regionais, mas pertencendo, naturalmente, ao todo.*

*Que relações institucionais se estabeleceram? Como foi a articulação das políticas
nacionais com os interesses regionais? Que avaliação faz do modelo instituído?*

Há duas questões aqui: uma, como eu veria as questões; outra, como é que elas se
190 efectuavam. Quanto à primeira questão, vejo-a da seguinte maneira:

A coordenação ao nível do sector educativo com as Regiões Autónomas deveria ser
feita numa relação directa entre o Ministro da Educação e o Governo Regional e, como
sabe, nós tínhamos aquela figura que se chama Ministro da República que obrigava a que
as coisas tivessem que passar por ali.

195 Isso criava, muitas vezes, frequentes problemas de articulação e não era o melhor
caminho. Confesso que não era a melhor solução.

Acho que haveria outras fórmulas de preservar a identidade e o relacionamento
institucional, sem ser através dessas figuras.

Mas havia essa figura o que, às vezes, criava problemas complexos e, por isso,
200 defendia um relacionamento directo, através de reuniões periódicas e mais de consulta
permanente directa, quando houvesse legislação do lado de cá e adaptação do lado de lá.

Normalmente, a segunda questão era como actuava, fazia reuniões, não muito
periódicas, mas, de vez em quando, com os responsáveis regionais da educação.

Concertávamos posições, respeitando a autonomia que tinham, mas salvaguardando a
 205 unidade nacional do sistema.

Confesso que isto correu bem com os Açores, no meu tempo. Não correu tão bem com a Madeira, devido, talvez mais ao protagonismo do respectivo titular do que propriamente por uma vontade inequívoca do Governo da Região Autónoma da Madeira.

O que a mim me parece importante e sobretudo a nível do Sistema Educativo, porque
 210 ele é a base dos cidadãos e será a base da democracia, da identidade nacional.

Assim, penso que as relações do Sistema Educativo com as Regiões Autónomas devem ser claras e num quadro legal, bem definido quanto às competências a nível central e às competências a nível regional, devendo então criar-se mecanismos de consulta permanente como comissões interministeriais para que a coordenação possa ser feita através do
 215 Ministro da República.

As comissões interministeriais resolveriam esta questão com maior clareza.

E dir-me-á: - Mas já hoje estão definidas!

Não é bem claro. Há zonas cinzentas e é preciso ter a frontalidade de as enfrentar.

220 *Esta última questão prende-se com a participação da sociedade civil, nas decisões políticas, no modelo institucionalizado faz-se pela representatividade de organizações, de associações governamentais e não governamentais ... em órgãos de consulta que promovem consensos nacionais alargados.*

*Estou a referir-me ao CNE ³ para as políticas Educativas e ao Conselho Consultivo
 225 da Juventude, instituído no seu mandato como Ministro da Juventude.*

Gostaria que me dissesse como entendeu o papel e a importância desses órgãos e se os considera eficazes para tornar a decisão política participada.

Bem, eu defendo, sempre defendi ao longo da minha prática política, que os processos
 230 que podem levar a decisões de grande eficácia são aqueles que são participados.

Com todos os inconvenientes que têm, às vezes, para o político que é o de ter uma ideia, pensá-la e depois, nesses foruns, ela é completamente distorcida ou desfeita, evitando que uma reforma vá para a frente.

Mas são custos que têm de se assumir. São as contingências de ter um sistema
 235 democrático e participativo. Mas defendo que todos os processos que levam a decisões,

³ Conselho Nacional de Educação

nomeadamente de transformações e de reformas, têm de ser participados, muito discutidos e onde todos se sintam envolvidos, nomeadamente os agentes.

Ora bem, tive essas duas experiências, ao logo da minha vida, em dois sectores diferentes:

240 O primeiro, foi quando criei por decreto-lei o Conselho Consultivo da Juventude que, na altura, foi assim visto, até pelo Governo, com alguma desconfiança, porque era institucionalizar por decreto competências num órgão que tinha representantes dos Ministros misturados com representantes da sociedade civil.

245 Bem, em termos de funcionamento da Administração era um pouco chocante que um Ministério fosse obrigado, por lei, a submeter à apreciação não só dos representantes dos Ministros, como da sociedade civil a legislação que pretendia produzir.

Todos nós sabemos que há, às vezes, algumas medidas que revestem um carácter de aprofundamento e até de alguma confidencialidade na sua fase inicial.

250 O que é certo é que a experiência demonstrou-me que foi salutar, porque tinha representantes das organizações de Juventude dos partidos políticos, das centrais sindicais, das organizações sócio-profissionais e outros e não há dúvida nenhuma de que os jovens, mesmo em matérias que não tinham só a ver com eles, deram sempre grandes contributos e, pelo menos, deram a sensibilidade daquilo que poderia ser difícil de aplicar o que me permitiu também, muitas vezes, fazer algumas correcções naquilo que eram as propostas iniciais, para que elas se pudessem aplicar com eficácia.

255 O outro foi o CNE, enquanto Ministro da Educação. Passaram por lá diversos diplomas, pareceres, linhas de orientação. Tornou-se relevante na discussão acesa que sempre teve, e confesso que lia todos os pareceres, que eram sempre de uma grande riqueza, porque os conselheiros eram pessoas com muitas sensibilidades diferentes, que sabiam e conheciam o Sistema.

260 Confesso: só tive a ganhar com o CNE.

Se me perguntasse se o CNE tem as suas competências bem definidas? Se a sua composição é a mais adequada? Isso é outra questão!...

265 Acho que quer nas competências, quer na sua composição, já deveria ter sido revisto há muito tempo, para o tornar mais eficaz e fazer dele um forum obrigatório de consulta do Ministério da Educação, para todas as matérias com grande profissionalismo, como pode ser, porque tem gente muito capaz e do melhor que há.

(Pequena pausa)

Nos processos de participação ao nível do Sistema Educativo a única mágoa com que eu fiquei foi ao nível dos Pais.

270 Confesso que foi a minha grande desilusão.

Considero que o Sistema Educativo em Portugal é o que é, porque os Pais são o que são.

Os professores dão o seu máximo, às vezes em condições difíceis, e os políticos procuram seguir as melhores orientações políticas.

Agora o que eu acho é que os Pais não estão a participar no Sistema Educativo.

275 E mais, eu nunca o disse publicamente, enquanto Ministro, mas hoje, como cidadão, devo dizer que quase devia ser obrigatória a participação dos Pais ao nível da escola e não se deveria permitir que nessas organizações estivessem professores nas direcções.

Há algum aspecto que gostasse de referir ou de acrescentar?

280 Há uma única coisa.

Depois de ter passado pelo Sistema e da experiência que tenho nas empresas e vendo os problemas que os jovens de hoje enfrentam na adaptação do que aprenderam à realidade do mercado de trabalho, eu acho que o nosso Sistema Educativo em Portugal deveria sofrer uma grande reforma, mas ao nível da gestão política, isto é, eu defendo, muito
285 sinceramente que tivéssemos dois ministérios: um das Universidades e da Investigação Científica e outro dos Ensinos Básico, Secundário e da Formação Profissional, porque, de facto, se houvesse essa articulação era muito diferente para melhor.

Por outro lado, não seria o mesmo Ministro a ter que enfrentar os problemas da saída do Secundário para a entrada no Superior, porque, por vezes, os interesses colidem e,
290 portanto, só ganharia se os dois fossem obrigados a articular-se entre si e, pelo diálogo tentarem encontrar a melhor forma de acesso.

É a única coisa que me parece que os jovens teriam a ganhar, sobretudo porque se os Ensino Básico e Secundário e a Formação Profissional estivessem juntos a inserção na vida activa seria muito mais fácil.

Entrevista dada, em 22 de Março de 2000, na sede da Associação Industrial Portuense.

ENTREVISTA COM O MINISTRO DA EDUCAÇÃO
DO XI GOVERNO CONSTITUCIONAL – E8

5 *Gostaria que à luz dos critérios da época e como Ministro responsável pela reforma da Administração do Sistema Educativo, o Senhor Engenheiro me falasse sobre a leitura e interpretação que fez da Lei de Bases, isto é, se teve em conta uma leitura “strictu sensu” ou se a confrontou com outros referenciais teóricos e ideológicos que desejava implementar, sobre o modelo, objectivos políticos e estratégias que definiu.*

10 Ora vamos lá por partes.

Esta é uma questão muito ampla e, enfim, já passaram treze anos, desde que tomei posse como Ministro, em 17 de Agosto de 87. Portanto, vou tentar ser o mais verdadeiro e fiel possível àquilo que, na altura, foram os meus parâmetros de decisão e de orientação política.

15 E o primeiro enquadramento é este: eu tinha sido, anteriormente, Secretário de Estado da Administração Regional e Local entre 1981 e 1983, período durante o qual me tinha empenhado muito na regionalização administrativa do Continente e num processo amplo de descentralização de atribuições e competências para as Autarquias Locais.

20 Processo em que acreditava muito e continuo a acreditar, não apenas no plano doutrinário, como da filosofia democrata cristã e da filosofia personalista de que me reivindico e de que a descentralização é um grande valor.

Descentralização, no sentido de que o Estado Central e a burocracia central apenas devem fazer aquilo que não é melhor realizado e executado ao nível descentralizado pela própria sociedade civil, naturalmente, mas também pelos órgãos do Estado descentralizados ou desconcentrados como estratégia de reforma da própria Administração do Estado.

25 Na altura acreditava, como hoje continuo a acreditar, que a Administração Pública não se auto-reforma e que só um *tsunami*, portanto um maremoto provocado por um vector, por uma força exterior, é que poderá introduzir as perturbações necessárias a esta reforma que, de Governo em Governo, se vai falando como necessária da Administração Pública. (Agora temos um ministro para a Reforma do Estado. Já tivemos um ministro da Reforma Administrativa.)

30 E sempre acreditei que esse vector teria que vir pelo lado da descentralização, isto é, reduzindo drasticamente as funções da Administração Central, passando 70%, 80% das funções que desempenha e também no caso da Educação de que estamos aqui a falar para um nível mais próximo do cidadão e - já iremos ver quais as opções, - reservando para a Administração Central as funções mais nobres: funções normativas, de planeamento, de
35 controlo, de inspecção, de concepção do Sistema.

Ora, em 87, nós tínhamos uma Lei de Bases do Sistema Educativo que tinha acabado de ser aprovada e publicada em 14 de Outubro de 1986 e que nos dava um *mandato normativo* para proceder a uma profunda reforma do Sistema Educativo, envolvendo também as competências da Administração e da Gestão.

40 Tradicionalmente, havia uma separação na organização do Ministério da Educação, exactamente entre a Administração e a Pedagogia, nas Secretarias de Estado.

Chamaram-se várias coisas, mas normalmente havia uma Secretaria de Estado de Orientação Pedagógica e uma Secretaria de Estado da Administração Educativa.

45 Foi justamente para superar isto que, na altura em que tive ocasião de estruturar a minha pasta, como se recorda, inovei profundamente nas Secretarias de Estado: não tinha essa alternativa entre pedagogia e gestão.

Tive um Secretário de Estado da Reforma Educativa que tinha a seu cargo tudo o que era inovador, quer do lado da gestão, quer do lado dos conteúdos e da pedagogia; e depois tinha um Secretário de Estado que se encarregava mais da máquina corrente, da
50 organização e da gestão corrente do Sistema, tendo em conta *justamente* este momento muito especial, que eu julgava que se poderia aproveitar para introduzir, aproveitando os desequilíbrios, uma passada mais rápida em alterações de fundo no Sistema Educativo.

Bom, os três conceitos que eu tinha na cabeça e que estiveram sempre presentes ao longo dos quatro anos, no sentido de estabelecer a esquadria das delimitações de
55 competências, eram e são: *a regionalização, a descentralização e a desconcentração*.

São três coisas muito distintas e muito diferenciadas e que, no vocabulário, até político, e no léxico comum, muitas vezes se confundem.

Por regionalização entendia duas possibilidades e é bom aqui fixarmos os termos de referência. Em primeiro lugar, a regionalização que já tinha ocorrido e que estava em constante
60 aperfeiçoamento: a regionalização política das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Esse é um processo quase de federação, mais próximo dos conceitos de Estado Federado, como no caso dos Estados Unidos ou da Alemanha ou da própria Espanha com as comunidades autónomas. Já tinha tido tradução anterior, na Constituição de 1976, e tinha sido levado a cabo muito rapidamente.

65 Por outro lado, a regionalização administrativa, prevista na Constituição, e que continua prevista, pois até hoje não se realizou. Foi, aliás, objecto de um referendo negativo, há uns anos atrás, mas, na altura, estava ainda bastante presente como possibilidade e tinha a ver com o Continente e com a criação de Regiões.

Não com o perfil das Regiões Autónomas, isto é, com um Parlamento próprio e
70 capacidade própria de legislação e com grandes Autonomias no âmbito das competências

do Executivo, com orçamentos próprios e tudo isso, mas uma regionalização do tipo mais italiano que julgo que foi o modelo que presidiu à concepção da Constituição de 1976.

Aliás, a Itália tem umas regiões de estatuto pleno e outras regiões de estatuto normal.

75 Por um lado, portanto, no caso das Regiões Autónomas, ter-se-ia em consideração o modelo existente e o seu possível aperfeiçoamento. No caso das Regiões Administrativas tomava-se, por referência, a sua possibilidade constitucional.

Eu acreditava, na altura, que, no âmbito da legislatura de 1987-91, haveria condições para levar por diante esta reforma (apesar de tudo era uma legislatura de maioria absoluta de um único partido).

80 Penso, aliás, que constava do Programa do Governo do Professor Cavaco Silva. Chegou a fazer-se uma lei-quadro das Regiões Administrativas, por proposta de lei, votada na Assembleia da República por unanimidade, salvo erro, no âmbito dessa legislatura.

O segundo conceito é o da *descentralização*.

85 A descentralização, no âmbito da legislação portuguesa e no meu espírito, tinha a ver com a passagem de competências do Estado Central para entidades locais ou regionais.

Aliás, as Regiões Administrativas são uma parte da descentralização prevista na Constituição.

90 Há três níveis autárquicos de descentralização: a Região, o Município e a Freguesia, como sabe. Portanto, a descentralização tinha a ver com a passagem de competências e atribuições para entes administrativos regionais ou locais que dispõem de legitimidade, resultante do sufrágio directo e universal e de atribuições próprias, consignadas na Constituição, depois desenvolvidas em competências concretas na lei ordinária – que é o que se passa hoje em relação aos Municípios e às Freguesias.

95 Mas a questão vital ou central para perceber a questão da descentralização é perceber que não se passam competências para delegações periféricas do Estado Central. Passam-se competências para serem exercidas, autónoma e independentemente, por representantes eleitos pelas populações visadas pelas entidades descentralizadas.

Esta era a segunda noção importante.

100 A descentralização só pode ocorrer para uma Freguesia ou Município ou Região Autónoma ou Administrativa. Não há descentralização para uma direcção regional, por exemplo.

Neste caso, há desconcentração: o terceiro conceito que muitas vezes se mistura com os anteriores. A desconcentração tem a ver com uma passagem de competências, anteriormente exercidas no centro, para a periferia, para entidades que não têm autonomia em relação ao centro, isto é, são dependentes do centro e são normalmente nomeadas pelo

105 centro para exercer essas competências. Não têm legitimidade directa democrática retirada de sufrágio directo e universal.

Quer que continue ou quer, nesta fase fazer alguma pergunta?

Não. Acho que está bem.

110 Esta é uma questão que está muito clara nos meus discursos. Eu procuro delimitar muito claramente esses três conceitos para não os confundir.

Isto significa, então, que a estratégia seguida tinha a ver com a seguinte orientação: passar competências para os níveis descentralizados existentes. E, na altura, quais eram?

115 As Regiões Autónomas, os Municípios e as Freguesias, tudo o que fosse possível passar e fosse razoável passar como competências a serem exercidas a esse nível, com responsabilização dos respectivos órgãos eleitos, naturalmente com algum controlo, quer introduzido por normativos, pela lei ou também controlos democráticos, resultantes da unidade do Estado. Porque, apesar de tudo, a Constituição Portuguesa diz que Portugal é um Estado Unitário. Não é um Estado Federado, apesar das Regiões Autónomas.

120 Devemos ter isso em consideração. Podíamos ter optado por um modelo federado, mas é um estado unitário.

Como é que via esse controlo, relativamente às Regiões Autónomas e relativamente às Autarquias Locais?

125 Bom, são coisas diferentes. Em relação às Autarquias havia e há a inspecção, chamava-se IGAI - Inspeção Geral da Administração Interna - e, hoje, não sei se é inspecção territorial ou se tem outra designação - só que, essa inspecção actua essencialmente ao nível da legalidade dos actos administrativos. Não é uma inspecção de mérito, como sabe.

130 Aliás, a própria Constituição o proíbe. Não pode haver uma inspecção de mérito.

Então qual era o instrumento na altura?

135 Aliás, foi inventado por mim (sorriso), quando era Secretário de Estado da Administração Regional e Local e ao qual recorri, enquanto Ministro da Educação, para não violando a Constituição do ponto de vista da impossibilidade da inspecção do controlo de mérito, introduzir alguma unidade nacional nas políticas.

Estou a referir-me aos contratos-programa, em que o Estado Central tem sempre a possibilidade de, não interferindo no mérito de aplicação, por exemplo dos orçamentos

próprios das Autarquias e do FEF,⁴ contratualizar com as Autarquias Locais, o que é uma forma de regulação nacional, mediante a utilização de incentivos adequados.

140 É uma forma de regulação contratual, digamos assim, uma vez que esses dinheiros saem do orçamento central, são entregues às Autarquias (Região Autónoma ou outras) e é natural que quem tem a responsabilidade de garantir uma certa unidade nacional, uma certa coerência e harmonia nacional, introduza algumas regras e algumas prioridades.

Bom, portanto no meu caso eu recorria frequentemente ao contrato-programa.

145 Como sabe, toda a parte das construções escolares foi transferida para as Autarquias Locais – com a transferência das verbas respectivas que vinham quer do PIDDAC quer, depois do QCA.

Quando nós conseguimos aprovar o PRODEP, eram as próprias Autarquias Locais que faziam o projecto, abriam o concurso das obras, fiscalizavam, mas ... simplesmente, havia
150 contratos-programa, obra a obra, escola a escola para cada empreendimento, que fixavam determinadas condições: a tipologia da escola, o número de alunos, as condições do terreno, a possibilidade dos técnicos do Ministério da Educação terem uma intervenção quanto à qualidade pedagógica dos empreendimentos, até regras do ponto de vista financeiro.

155 Também havia uma contribuição da Autarquia ou em espécie ou em dinheiro, normalmente andava pelos 25% a 30%.

Aliás, também foi uma maneira de poder aumentar o bolo, que na altura, era restrito, para acorrer a necessidades, na altura urgentes e que hoje estão mais dissipadas, de expandir a rede escolar e de atender a crianças que não estavam na escola.

160 E o mesmo se fez para os Pavilhões Escolares com o programa RIID e para várias outras intervenções, ao nível descentralizado e autárquico (como o PIPSE).

Portanto, era neste dualismo da inspecção da legalidade, que, na altura, competia à IGAI e a possibilidade de contratos-programa, que nós fazíamos a gestão.

Mais complicado é o problema das Regiões Autónomas.

165 As Regiões Autónomas já dispunham de toda a passagem quer das competências quer dos orçamentos, isto é, as transferências da Administração Central para a Administração Autónoma dos Açores e da Madeira, que havia e continua a haver todos os anos, são transferências globais do Ministério das Finanças que eram negociadas e protocoladas no orçamento do Estado e não transferências sectoriais, salvo alguma raríssima excepção, e no
170 Ensino Superior, também assim acontecia.

⁴ Fundo de Equilíbrio Financeiro

O próprio Ensino Superior estava todo transferido, o próprio orçamento da Universidade e o PIDDAC da Universidade estava todo no orçamento da Região.

Agora não!

Exacto. Comecei a negociar isso tudo, porque entendia que, e até falando com os reitores, no caso do Ensino Superior poderia haver alguma vantagem, até para as Regiões, em considerar essas universidades como nacionais e não como puramente universidades regionais que as levaria a um estatuto de menoridade que até seria lesivo da própria Região e da administração da Universidade.

Eu que estive na origem, como sabe, do Instituto Universitário dos Açores em 1975 formulei o diploma que o criou com o Dr Manuel Laranjeira...

É interessante, porque gostaria de lhe perguntar por que razão apenas a Região Autónoma dos Açores consegue a Universidade e a Madeira que também tinha esse objectivo, desde o primeiro programa de Governo, não consegue. Só vem a consegui-lo muito mais tarde...

Só conseguiu mais tarde, porque no Verão quente de 75, como se recorda, houve aquela manifestação pró-independência dos lavradores em Ponta Delgada, perante o País sob a deriva do Partido Comunista.

Os Açores estavam à beira de declarar a independência!

Foi neste período de 75, mas por virtude da grande pressão política, que se colocou a necessidade da Universidade nos Açores, o que não ocorreu na Madeira

Voltando atrás, em relação às Regiões Autónomas.

As Regiões Autónomas tinham o seu próprio estatuto e tinham já, em 1987, uma prática muito grande e muito instalada de descentralização.

A meu ver, excessiva.

Até contrariando formalmente a disposição legal da unidade do Estado – de Portugal ser um Estado Unitário. Quando cheguei ao Ministério - aliás já tinha essa noção em 1980 – não se sabia nada do que se passava em matéria de Educação nas Regiões Autónomas.

Não se sabia o número de alunos, desconhecia-se o número de professores... Não tínhamos estatísticas. Quer dizer, para todos os efeitos, as Regiões eram estados independentes.

Tive guerras e quesílias com os meus amigos Reis Leite, António Maria Mendes e na Madeira, com o Carlos Lélis ...

205 Tive guerras, não no sentido de restringir a Autonomia, mas de tentar recolocá-la naquilo que me pareciam ser os parâmetros saudáveis, visto que, apesar de tudo, os Açores e a Madeira faziam parte de Portugal e eram regidos por regras nacionais.

Havia quase uma concepção independentista.

210 Portanto, com as Regiões Autónomas, tinha que se proceder com muitas “cautelas e caldos de galinha”, porque se tinha ido muito longe e o problema aí não era descentralizar mais, era conseguir um quadro nacional onde elas se inserissem e isso foi preocupação permanente.

Lembro-me da gestão das escolas, das escolas profissionais, da gestão escolar, da reforma curricular... Tudo problemas complicadíssimos.

215 Posso hoje dizer que o Dr. Alberto João Jardim não me perdoou ainda o facto de não ter feito uma lei. pondo reitores nomeados, nas escolas dos Ensinos Básico e Secundário, porque esse era o modelo que defendia.

“Você não tem coragem”, dizia ele .

- Não é isso. Primeiro, não estou de acordo porque o modelo democrático europeu não é esse. Não é o Ministro que deve nomear todos os reitores.

220 Prefiro um modelo participativo, em que é a comunidade, através de um órgão que se pode chamar Conselho de Escola ou ter outra designação, que toma sobre si a responsabilidade estratégica daquela escola e que escolhe a pessoa ou o director capaz de levar por diante essa tarefa.

225 E além disso, além da minha opinião pessoal, acho que um decreto-lei que voltasse atrás e voltasse a impôr a nomeação de reitores às escolas, violava aberta e frontalmente a Constituição e a Lei de Bases do Sistema Educativo, isso além de pôr o sistema num pé de guerra. Nem hoje! Não acredito que hoje esse modelo fosse possível. E daí termos ido para aquela lei da gestão e da direcção das escolas.

Tivemos que separar entre direcção e gestão por causa da Lei de Bases.

230 Lembra-se disso? E que foi feita à pinça e com um cuidado cirúrgico, para conseguir tornear, sobretudo as questões do órgão colegial e impôr um órgão uninominal, mas que fugisse e também pusesse cobro à demagogia dos órgãos colegiais com total desresponsabilização das pessoas.

235 Portanto, o primeiro ponto, julgo que está relativamente claro. Quanto aos referenciais teóricos que desejava implementar ...

Os nossos pontos eram: o modelo, os objectivos e as estratégias ...

O modelo e as estratégias já descrevi [...] Há coisas talvez mais pesadas ...

240 Repare, as pessoas de fora talvez não compreendam isso. Mas talvez a maior luta que eu tinha nem sequer era externa ... era dentro do Governo, porque as pessoas têm as suas opiniões. Mas o contexto é este.

De facto, Portugal estava caótico naquele tempo.

245 Lembra-se? Inflações de 30%, Governos a cair, nenhum Governo acabava a legislatura, e, pela primeira vez, temos o Governo de um partido só, com maioria absoluta (1987-1991).

Bom, portanto, qual é a filosofia e qual é naturalmente a orientação que, aliás, talvez até tivesse um certo apoio nacional. Havia o entendimento de que poderíamos fazer as reformas, porque tínhamos uma maioria. Era uma questão de mandato.

250 Porque havíamos de seguir uma via descentralizadora, disseminando ou partilhando o poder, quando nós tínhamos um mandato claro para cumprir as reformas?

Portanto, de certa maneira, a filosofia que trago desde o princípio é uma filosofia *contra natura*. É uma filosofia contra a corrente de um Governo maioritário de um partido.

255 Aliás, o Governo, na altura, forma-se com personalidades muito fortes, como se recorda: Miguel Cadilhe, nas Finanças, Leonor Beleza, na Saúde, com lutas muito fortes para levar por diante as chamadas reformas estruturais, mas por um processo claramente ditado do Centro. Bom, e quanto às Autarquias também. Pensava-se que a descentralização poria em causa o Sistema, que o sistema deixaria de funcionar.

260 Um Secretario de Estado anterior, dizia-me com frequência e insistência que a fazer-se a descentralização e a desconcentração, retirando competências às Direcções Gerais, se inviabilizaria a abertura do Ano Lectivo.

- “Não abre o ano lectivo, nem quatro anos lectivos!” dizia-me.

Ora, eu tomei posse em 17 de Agosto. Tínhamos que abrir o Ano Lectivo e sabe os dramas que era abrir o Ano Lectivo nessa época !

265 Foi na altura em que eu tive aquela inspiração: não se fixa uma data, um dia. Determina-se um período de uma ou duas semanas em que essa abertura deve ocorrer, porque os conselhos directivos têm autonomia.

Mas tudo isso foi para criar flexibilidade no sistema e responsabilidade local.

270 E essa medida muito simples que tinha, naturalmente, alguma manha política, mas que também pôs, sob a responsabilidade dos Conselhos Directivos, a responsabilidade de determinar a data e as condições para abrir as escolas, surtiu efeito.

Era naquele período que deviam abrir as escolas, mas se era no primeiro ou no último dia não interessava, pois os conselhos directivos tinham a responsabilidade depois de cumprir o número de dias, fixado como duração do ano lectivo.

275 Tudo isto tem, de facto, uma ideia de fundo que é responsabilizar as pessoas, as entidades, os parceiros.

Foram tais os problemas financeiros e orçamentais que eu, até ao fim do mandato, nunca consegui as portarias dos pagamentos aos directores executivos. As minhas portarias devem ter sido aprovadas mais tarde com o engenheiro Couto dos Santos.

280 *Sim, foram.*

Portanto essa estratégia tinha a ver com a regionalização no Continente e também com problemas do País.

Um País muito complexo com todos os Sindicatos, as guerras que tinha com a Manuela Teixeira, na altura, e com os vários parceiros sociais.

285 Mas eu tinha, muito claramente, a ideia de que não podia abrir guerras em frentes únicas. Pensava e continuo a pensar que é a única maneira de o Ministério conseguir produzir reformas.

Tinha a noção clara de que se fizesse, por exemplo, todo o ponto de aplicação num único tema, por exemplo: a gestão das escolas ou a reforma curricular ou o PIPSE ou as
290 DRE ou o Conselho de escola, estava arrumado.

Porque a concentração das forças negativistas e conservadoras sobre uma única frente de aplicação inviabilizava qualquer reforma do Sistema Educativo.

É impossível, porque se concentra tudo num só ponto.

Sempre disse aos Secretários de Estado que tínhamos de ter, a cada momento, pelo
295 menos cinco ou seis questões em discussão, ao mesmo tempo.

Bom, é por isso que púnhamos à discussão documentos vários.

Tudo foi discutido, até talvez de mais na altura, excepto um projecto que foi o decreto-lei 43/89 da Autonomia da Escola por razões de celeridade conjuntural.

300 Mas tudo: as escolas profissionais, a reforma curricular, a lei da administração e gestão das escolas. Tudo era posto à discussão e depois era enviado ao Conselho Nacional de Educação para parecer.

Discussão?

305 Nas escolas, até fiz aquele dia D de paragem, de debate, lembra-se?

Tudo ia à discussão das escolas, dos sindicatos, dos parceiros sociais, das confederações de Pais e de outras organizações representativas de interesses sociais ou profissionais e, depois, o projecto era enviado ao Conselho Nacional de Educação.

Aliás, tive problemas com o Conselho Nacional de Educação sobre esta matéria, porque o Conselho Nacional de Educação achava que lhe retirava espaço de manobra ao fazer discussões prévias e que lhe competia, no seu seio, a responsabilidade por toda a concertação. A Reforma curricular esteve para aí dois anos em discussão, dois anos ou dois anos e meio. Não sei se se recorda? Aquele grupo de trabalho, coordenado pelo Professor Fraústo da Silva, andou pelas escolas todas do País, optando-se, depois, por uma logística em cada DRE: grupos de trabalho que iam também às escolas recolher opiniões e levar os relatórios.

O Conselho Nacional de Educação, para focar agora o ponto da macro-Administração e da participação, é criado por mim em circunstâncias muito especiais.

Não se recorda, com certeza, mas eu tinha como opositor político, aliás sou amigo dele, o António Barreto, na Assembleia da República.

Tínhamos aquelas discussões célebres. E, logo na primeira vez que fui à Assembleia da República, parece-me que até foi na discussão do programa de Governo, ele fez-me um grande desafio, dizendo que se o Governo pretendia fazer uma reforma tão participada e democrática, teria de ter a coragem de alterar a composição do Conselho Nacional de Educação, de acordo com a lei, votada na Assembleia da República.

É que o Governo anterior tinha submetido a ratificação na Assembleia da República um projecto de decreto-lei sobre o CNE.

Esse decreto-lei foi alterado por lei da Assembleia da República, prevendo uma maioria de membros no Conselho não afecta ao Governo, tal como ele ainda hoje funciona, porque o Governo nomeia sete representantes e os restantes conselheiros são nomeados pelos partidos e representações sociais.

O decreto inicial tinha dispositivos, naturalmente, que garantiriam maioria ao Governo no Conselho Nacional de Educação. Aceitei o desafio, difícil na altura, até porque, dispondo o Governo de maioria, poderia alterá-lo no sentido de manter a proposta anterior.

Propus que se constituísse o CNE exactamente nos termos previstos pela Assembleia da República.

E é nessas condições que se cria o Conselho Nacional de Educação.

Convido o professor Mário Pinto, nomeio aqueles sete representantes que acho que eram: o Guilherme de Oliveira Martins, o Miguel Belez, o Sousa Franco, o Marçal Grilo, pessoas que nem eram necessariamente afectas ao Governo, personalidades prestigiadas que foram ali garantir uma presença do Governo, que não desmereciam, digamos assim, do cargo.

Então o Conselho Nacional de Educação é criado claramente com esta ideia de ser um órgão de representatividade nacional que diluísse os conflitos, que tivesse ali um anteparo

e o professor Mário Pinto vai para ali com essa missão claramente que desempenha muito bem com toda a independência.

Interessava ter ali um anteparo que me permitisse tentar fazer os consensos possíveis para me dar depois espaço de manobra para a decisão, no Conselho de Ministros.

E é assim que alguns diplomas, por exemplo o decreto-lei que constituiu o primeiro Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo do Ensino Superior é lá totalmente consensualizado. É relator o professor Sousa Franco que faz uma excelente proposta de consensualização. É votado por unanimidade, o que me dá possibilidade de levar a Conselho de Ministros e aprová-lo por unanimidade uma matéria altamente polémica!

Porque, não sei se se recorda, eu tinha suspenso toda a criação de escolas particulares e cursos até haver um estatuto

Herdei para aí quatro mil pedidos. Antes, os cursos eram aprovados *ad hoc*, por simples portaria, mas decidimos não aprovar nenhum sem definir em lei claramente as regras.

O Estatuto do Ensino Superior Particular já foi aprovado em 89... Portanto, levou dois anos a discutir e a consensualizar até à proposta final.

Portanto, este é um princípio que, aliás, é a única maneira de garantir que as medidas que saem, não sejam objecto logo de contestação demolidora.

No outro extremo, ao nível da escola: o modelo de direcção e de gestão dos estabelecimentos de ensino, onde se cria o conselho de escola com participação das autarquias, pais, dos interesses culturais, económicos ... e também dos professores e onde a luta, mais cerrada, tem a ver com o número de membros, onde quer a Manuela Teixeira, quer o António Teodoro exigem a maioria de professores.

Sabe isso bem ... E é uma guerra que vai até ao fim. Vai ao Conselho Nacional de Educação. São relatores o Guilherme d'Oliveira Martins e o Pedro Roseta.

É muito curioso ver esse relato. O Conselho de Escola sai de lá empatado, isto é, conseguimos, depois, levar a Conselho de Ministros uma versão em que há o mesmo número de professores e o mesmo número de não professores, o que é um compromisso.

O projecto tinha previsto uma minoria de professores, sem cair no extremo da Dinamarca, onde não há professores no Conselho de Escola. Tínhamos um maior número de membros da comunidade.

Bom, é nesta gestão e nesta negociação muito delicada que tudo se passa.

Todo o poder estratégico passa para esse Conselho de Escola e é o Conselho de Escola que define o projecto educativo, o plano estratégico, que vota o orçamento e que escolhe e define um perfil do seu director executivo.

Vamos para a figura do director executivo para fugir a um director mais estratégico, para isso não contender com a Lei de Bases e com a democraticidade.

380 Neste modelo, a direcção está no Conselho de Escola, enquanto a gestão está no director executivo...

Pedi pareceres a constitucionalistas, nos quais se dizia que o modelo poderia ser assim.

Portanto, as competências mais estratégicas residem no Conselho de Escola, enquanto, o director executivo, depois, pode ter mais dois directores adjuntos.

385 Criaram-se então as condições para o modelo começar a ser implementado experimentalmente. Aí surgem as dificuldades, porque as finanças não me assinam as portarias a fixar os vencimentos, as gratificações dos directores executivos e dos directores adjuntos e penso que, só em 92, é que o processo se desbloqueia, quando eu já lá não estou.

390 A nível dos Municípios, a minha ideia na altura, e cheguei a falar à Associação Nacional de Municípios, era que em cada Município se criasse uma fundação para apoiar as actividades da Educação e do Ensino.

E há uma série de programas que eu tento levar por diante como aquele de “Uma Empresa, uma Escola”, onde procuro criar as parcerias e os partenariados locais entre sistema económico e sistema educativo.

395 Aliás, o mecenato teve de mexer muito na altura, envolvendo até grandes empresas e campanhas educativas e a minha ideia era aliciar algumas Autarquias mais “avançadas”:

Sugeri-lhes que criassem fundações para realizar estas competências e essas missões que são serviço público e que envolvessem as empresas da localidade, pois tencionava encontrar um estatuto favorável para esse tipo de mecenato.

400 Porque aquela figura que ainda há nalguns municípios, que são os conselhos municipais de educação, eram estruturas pesadíssimas e muito pouco funcionais.

Mas chegaram a funcionar?

405 Acho que sim. Havia cinco ou seis conselhos municipais de educação ou conselhos locais de Educação que aparecem muito interventivos. Sabe quando? Aparecem durante o PIPSE. O PIPSE é o embrião disto.

Já estou situada! Estava a pensar nos conselhos consultivos das Direcções Regionais!

410 Isso é desconcentração. No PIPSE, estrategicamente, eu coloco a coordenação executiva nos Presidentes das Câmaras, embora houvesse Governadores Civis, mas estes eram entidades desconcentradas.

Com o modelo de gestão, consigo ir buscar recursos a outros Ministérios: ao da Agricultura, ao do Emprego ...

415 O meu problema era sempre conseguir recursos.

Com o PIPSE presido a um conselho com os Secretários de Estado de vários Ministérios. Segue-se uma escadinha por ali abaixo que passa pelo Governador Civil.

Tinha que passar por um órgão político, mas depois vai desembocar no Presidente da Câmara.

420 Os reais coordenadores, a nível do terreno, são os Presidentes das Câmaras, e então era preciso ter junto de cada Presidente de Câmara um conselho executivo ou um conselho orientador que tinham representantes dos vários Ministérios, além de representantes locais, pais, empresas e outras entidades. Nalguns casos é o embrião dos conselhos municipais de educação. Está a ver?

425 (Anuência da entrevistadora)

A partir de Janeiro de 1988, começa a pôr-se de pé o PIPSE que dura até 1992 ou 93.

O PIPSE faz uma enorme movimentação a nível local.

Portanto temos o modelo no topo (fazendo um movimento para cima)...

430 Enfim a esquadria era o Conselho Nacional de Educação que não impedia as minhas reuniões com os parceiros sociais e as discussões nacionais dos diplomas; na base: as DRE, no seu modelo desconcentrado; os Governadores Cívicos que eram para acabar depois da regionalização, mas que, naquela altura, tinham essa função política; os Municípios com os conselhos executivos locais e, ao nível de cada escola, ou de área territorial, no caso do 1.º ciclo, o modelo de direcção e gestão já vem no sentido dos territórios que faziam depois a participação dos parceiros sociais a este nível, depois da direcção estratégica dos sistema educativo.

440 *Façamos o ponto da situação! Vimos: o modelo, as estratégias, os níveis e os graus de descentralização. Estamos na quarta questão: "... diferenciação estratégica relativamente a contextos locais, nacionais ..."*

É claro que estamos sempre a falar dos Ensinos Básico e Secundário, porque se formos para o Ensino Superior as questões têm nuances muito grandes: a lei da Autonomia das Universidades de 88, a lei 54/90 dos Politécnicos ... e aquilo que eu procuro trazer que é o PIDDAC das Universidades dos Açores e da Madeira para o PIDDAC nacional.

Foi por aí e não pelas despesas de funcionamento que nós ganhámos o envolvimento nacional das Universidades dos Açores e da Madeira. Foi pelo PIDDAC.

Claro, mas eu situo a investigação, como lhe referi, no subsistema dos Ensinos Básico
450 e Secundário.

Talvez pudesse desenvolver um pouco mais a questão da delimitação de competências entre os vários níveis da Administração Autárquica e Autónoma Regional ...

Já falámos um pouco nisso, embora nas Autarquias do Continente houvesse sempre o
455 problema da “mochila”. Lembra-se?! ...

Lembro-me. Era a metáfora do Ministro Valente de Oliveira!

Exacto, porque o problema batia sempre lá no Ministério do Planeamento, que concordava com a orientação de transferir mais competências, mas estas tinham que levar a mochila atrás (que é a parte do orçamento, relativamente à competência que é transferida).

460 Ora bem, nem sempre era fácil delimitar claramente essas verbas no Orçamento do Estado e havia sempre guerras. Quer dizer, mesmo que eu delimitasse, as Autarquias diziam que era insuficiente, que estavam a ser “aldrabadas” (sorriso), “levadas”, mesmo quanto ao pessoal administrativo e auxiliar.

Que ainda não passou!

465 O 1.º ciclo e o pré-escolar estão resolvidos. Não passou o resto, porque há o problema financeiro que levanta a questão de definir os encargos orçamentais. Não só os montantes, mas as condições e as regras.

Mas, há outros problemas e outras competências. Quando se trata de obras, da sua fiscalização, dos equipamentos, das despesas de pessoal, da elaboração do projecto, como é
470 que se contabiliza isso?

Como sabe, é sempre um processo complicado. Há sempre aquelas tipologias, mas depois há as adaptações e há os problemas e as dificuldades com a implantação das escolas no terreno ... E, portanto, essa foi sempre uma negociação muito complicada.

Entendi-me sempre muito bem com a Associação Nacional de Municípios. Tivemos
475 sempre uma relação boa e, de uma maneira geral, diálogos construtivos.

Talvez a parte mais drástica tivesse sido a das construções escolares que levou, inclusivamente mais tarde, à extinção da Direcção Geral dos Equipamentos Educativos. Só ficou na sua Direcção Geral (refere-se à Direcção Geral de Administração Escolar de que a entrevistadora era Directora Geral) aquele pequeno núcleo dos projectos ...

480 *Só simbólico!*

Só simbólico. É que, isto foi de facto uma coisa de alto risco inclusivamente e porque houve alguns casos que eu mandei para a Procuradoria para averiguações de processos. Havia gravíssimas acusações de corrupção.

485 Era na DGEE e no IASE que envolviam grandes montantes de leite escolar que se centravam as suspeitas. Portanto, era uma maneira também de procurar encontrar transparência. Porque pode haver corrupção em todo o lado, só que se é pulverizada a corrupção é muito pequena. Mas, se há uma concentração de vinte ou trinta milhões de contos, aí, de facto, a corrupção pode ser muito maior e, portanto, foi uma das razões também de natureza prática que me levou a fazer esta descentralização forte nas Autarquias
490 Locais, a ferro e a fogo com toda a gente.

Talvez valha a pena falar um pouco sobre as DRE ou não?

- *Sim. Acho que sim.*

As DRE estão entaladas neste processo de descentralização, porque são a face visível da desconcentração. E o que é que acontece com as DRE?

495 Quando eu chego ao Ministério de Educação, está em vigor o decreto 3/87 que é uma espécie de lei-quadro orgânica. Era um quadro de intenções. Aquele decreto-lei dava para tudo: para ser muito centralizador e muito descentralizador e havia quatro DRE, na altura. Ainda não se tinha criado a Direcção Regional do Algarve.

500 No fundo as DRE eram quatro pessoas. Não havia estruturas. Não havia ideias de competências. Não havia quadros

Não se sabia o que faziam e funcionavam com uma enorme desconfiança natural dos directores gerais centrais, nomeadamente daqueles que tinham competências mais importantes a manter e a defender.

E esse processo das DRE durou dois anos. A lei orgânica das DRE sai em 89.

505 Há dois anos em que há um processo de negociação interna complicadíssima, até com os Secretários de Estado.

O Troni, por exemplo, defendia muito a sua (refere-se à DGAE de que a entrevistadora era na altura Directora Geral), a área dos equipamentos e o Pedro da Cunha perguntava-me como é que se faria uma reforma nacional, passando todas aquelas competências para as
510 Regiões, a juntar às competências que se tinham transferido e que pretendíamos transferir para as Autarquias.

Apoio-me na Secretaria Geral para fazer o desenho das leis orgânicas através duma negociação fronteira a fronteira, com os Equipamentos, com o Pessoal, com o IASE, com as Direcções Pedagógicas: na altura as do Básico e do Secundário.

515 E vamos encontrando um modelo em que o essencial das competências de natureza executiva e operacional e o planeamento das escolas passa para as DRE, mantendo então, nas direcções gerais centrais, o resto.

Ao mesmo tempo, vão-se fazendo leis orgânicas centrais que têm já em conta este modelo. Portanto, há um processo muito complicado, onde vamos fazendo a separação: a
520 separação das águas e a separação de poderes.

Bom! A “estocada final”, passe a expressão, é o estatuto do Director Regional: se é director geral ou se é subdirector, porque na lei 3/87, salvo erro estava subdirector geral.

E atribui algum significado especial a este facto?

525

Claro, porque se as DRE fossem subdirectores gerais, o despacho que chegava ao Ministro e ao Secretário de Estado, - era ideia, aliás, do Ministro da Educação João de Deus Pinheiro - era sempre um despacho que vinha através dos directores gerais, isto, é não havia uma relação directa.

530 Sendo as direcções regionais, dirigidas por um director geral, passavam a integrar o Conselho de Directores Gerais e passavam a despachar directamente com o Secretário de Estado.

Essa inovação ia sendo quase traumática, na altura, nomeadamente com muita gente que, nas Direcções Gerais se opõe abertamente a isso.

Bem, esta é “a estocada final” para conseguir dar ao modelo desconcentrado uma voz e
535 um estatuto mínimo, semelhante ao modelo das direcções gerais centrais.

Agora começo a ter alguma dificuldade de tempo.

Bem, gostaria então, se possível, que concluísse com a questão da avaliação que faz das suas decisões

540 Sabe isto é difícil ...

Nós somos sempre ou benevolentes ou excessivamente rigorosos, relativamente a nós próprios.

É muito difícil fazer uma avaliação. Já passaram tantos anos e já vieram outros Governos! ... Repare, as DRE estão aí. Continuaram. Dizem-me que estão muito
545 diferentes do meu tempo. É natural. As coisas vão evoluindo, não são estáticas. É natural que tenham evoluído e que tenham hoje uma configuração diferente.

Por exemplo, há coisas que passaram para as DRE com as quais eu não concordo.

Por exemplo?

Todas as transferências do Ensino Particular e Cooperativo. Acho que deveria haver
550 um órgão central que continuasse a gerir esse subsistema.

Não acho que tenha havido mais valia ao passar isso para as DRE. Por outro lado, há competências com que, porventura, as direcções regionais poderiam lidar melhor do que o nível central e que não chegaram a ser transferidas.

Mas, portanto, as DRE lá estão. Melhor ou pior. E o modelo está.

555 Julgo que se regrediu nas construções escolares.

As Autarquias deixaram de construir as escolas. Aliás, logo a seguir, e mesmo na parte dos pavilhões desportivos, penso que é o Ministério que hoje toma a liderança do processo de construção.

Não se criaram Regiões Administrativas ...

560 Vamos lá a ver: o próprio modelo de gestão das escolas continua a ser discutido, embora os grandes princípios tivessem vingado.

Hoje, por exemplo, julgo que já não se discute mais a necessidade de ter, ao nível da escola, um conselho com participação perante o qual responde a gestão. O órgão uninominal vai vingando, apesar de todos os problemas da Fenprof.

565 Vai vingando o que na altura era muito difícil. Na altura, éramos ainda reféns “na gestão democrática”. Tudo o que fosse uninominal era anti-democrático, era fascista ...

Portanto os grandes princípios foram ficando.

Talvez se tenha perdido um pouco o ritmo ...

570 Mas, talvez o sistema não aguentasse o ritmo das mudanças e transformações que, se operaram entre 87 e 91.

Era preciso seguir-se num processo de maior consolidação das reformas.

(Pequena pausa)

Tenho pena que se não tenha ido mais longe na devolução das escolas às comunidades, no sentido comunitário, na comunitarização dos Ensinos Básico e Secundário.

575 Na minha opinião a responsabilidade administrativa do Ensino Básico até ao 9.º ano ficaria nos Municípios e todo o Ensino Secundário, nas Regiões Administrativas.

No fundo, era essa a ideia que eu tinha de delimitação de níveis educativos.

580 Depois o Superior (o universitário e o politécnico) ficava ligado à Administração Central – naturalmente com uma administração autónoma, de acordo com os estatutos das Universidades.

E acho que a indecisão que houve, relativamente às Regiões Administrativas, também afectou, de uma maneira muito fatal, o Ensino Secundário .

O Ensino Secundário é manifestamente hoje a zona do sistema em maior crise: maior crise de identidade, de modelo...

585 Um modelo que é inabitual no contexto europeu onde o Ensino Secundário tem nomeadamente seis anos: o *junior* e o *higher secondary*.

O Ensino Secundário passou a ser quase um ponto de passagem sob a pressão do Básico e sob a sucção do superior.

Vive uma crise de identidade e, daí, que todas essas dificuldades tenham resultado.

590 Agora se voltasse atrás, o que é que faria?

Julgo que se voltasse atrás voltava a tentar fazer estas alterações de fundo e, como estas alterações são tão fortes e tão difíceis, elas têm de ser feitas com grande determinação e grande liderança.

Quero dizer que acho que tem que haver diálogo e procurei estabelecer o diálogo, até 595 era acusado de diálogo excessivo. Mas é preciso tomar as decisões.

Há momentos cruciais, onde a não decisão tem um custo altíssimo e julgo que, durante esses quatro anos, fomos tomando as decisões com os riscos inerentes a isso, apesar de não se conseguir um consenso total.

Nos Ensinos Básico e Secundário entendo que estas indecisões sobre a gestão levaram 600 dez anos praticamente de protelamento de modelo que já devia hoje estar com o órgão uninominal de escola, perfeitamente estabilizado, como é normal nos países da Comunidade Europeia.

Acho que os princípios ficaram e que valeu a pena.

605 Talvez a sequência, os quatro anos foram curtos. Em oito anos ter-se-ia consolidado tudo. O facto de não haver soluções de continuidade: três Ministros seguidos na legislatura seguinte foi negativo.

Talvez uma legislatura mais difícil com um Governo mais fraco de alguma maneira, embora tivesse maioria absoluta, mas com um Governo já mais desgastado, tivesse também criado dificuldades especiais.

610 Mas não sei se algum Ministro da Educação é capaz de estar oito anos (Risos) à frente do Ministério e manter a sua sanidade mental?! (Risos).

Como última questão, em seu entender foi omitido algum aspecto importante para a compreensão deste processo?

615 Só sublinhar um ponto das lideranças.

Portugal é um país pobre em gente de qualidade ... Mesmo em Lisboa, anda-se sempre à procura de pessoas, e quando se fala em descentralização/desconcentração, naturalmente que se coloca o problema de quem são as lideranças regionais, locais e escola a escola.

620 E um processo sustentável de descentralização e até de desconcentração, mas sobretudo o processo de descentralização é um processo que tem que contar com valores locais e lideranças fortes.

O PIPSE procurou muito lideranças locais e pessoas que pudessem ter autoridade moral e a autoridade civil, além de competência de gestão necessária para o efeito.

Recordo-me que sempre foi uma das coisas mais difíceis de resolver.

625 Nós queremos passar competências, descentralizar funções, responsabilizar, mas interrogamo-nos sobre quem pode assumir a liderança.

Os eleitos têm a sua legitimidade natural e própria, mas a questão não se esgota nos eleitos, tem de haver uma sociedade civil pujante.

Este é o problema do ovo e da galinha. É um problema de educação.

630 É a Educação que vai gerar as lideranças locais.

Por isso, nalguns casos, para suprir a sua carência, como a rede do Ensino Superior é já razoável no País, procurei associar o ensino superior a algumas iniciativas, por exemplo a reforma curricular, o PIPSE, a Formação, tentando envolver pessoas do Ensino Superior.

635 Não quero dizer que sejam pessoas melhores do que as outras, mas são pessoas que sempre são “arejadas”, têm outra formação, estão envolvidas num nível superior de reflexão. Poderiam assumir essa liderança e essas competências a nível local.

Este problema batia sempre de frente com outro que é o problema da hiperpolitização local, isto é, hoje, como ontem, sempre que havia a necessidade de procurar identificar líderes locais, chegavam-se sempre à frente líderes partidários. Eram sempre as concelhias
640 ou as estruturas partidárias que surgiam.

Isto é um problema muito sério e muito grave, porque nem sempre, eu diria até que nem é regra, que a pessoa partidária seja a pessoa com o perfil adequado no plano local para tarefas técnicas.

645 Normalmente os mais adequados são pessoas que não estão nos partidos. São sempre independentes e para se obviar à sua marginalização é preciso que o País desenvolva uma cultura da sociedade civil muito forte.

Esta é uma questão central: uma cultura de liderança e de sociedade civil forte que torne sustentável uma descentralização. Porque se não existe essa cultura, a regionalização é refém, depois, dos mesmos vícios e defeitos da cultura da Administração Central.

650 Esta é uma questão que leva tempo. É uma questão de geração.

Não se resolve nem com um decreto, nem com uma vontade política, nem com discursos. Leva tempo, mas também, a meu ver, não pode esperar e, na altura, não podia esperar. Não podia esperar uma geração! ...

655 A minha responsabilidade era procurar mudar as coisas. Não podia chegar ao Ministério e dizer que era preciso esperar uma geração, que não podíamos fazer a Reforma, porque não tínhamos a cultura da sociedade civil para tal.

660 Uma coisa vai de par com a outra. Quero dizer, arriscámos muito e fomos para a frente com um conjunto de reformas vastas que, porventura, não tiveram depois o substracto humano e de liderança que seria recomendável, para as manter no plano local. Tive grandes desgostos, ao nível mesmo de eleitos locais. As coisas correram mal, mas, apesar de tudo, julgo que o balanço foi francamente positivo.

Teria sido muito mais grave não ter arriscado nada e ter dito: - O País não tem grandes quadros. Não tem maneira de descentralizar. O melhor é manter tudo no modelo jacobino e napoleónico como vem de há duzentos anos a esta parte.

665 Portanto, esta questão é uma questão importante para se pensar o modelo de descentralização e de regulação.

Entrevista dada, no CEPCEP da Universidade Católica, em 2 de Maio de 2000

3. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

As entrevistas foram realizadas entre Setembro de 1999 e Março de 2000, após contacto prévio com os entrevistados e acordo sobre as condições e modo de realização. Todos os entrevistados consideraram que a gravação era a melhor forma de recolher a informação e todos se disponibilizaram para mais encontros se necessários e para reler o texto.

Os entrevistados não introduziram alterações ao sentido das declarações prestadas, apenas foram feitas pequenas correcções de pormenor, para clarificação do texto.

1. PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Entrevista	Pertença geográfica	Cargo político	Tempo de permanência do entrevistado no cargo					
E1			I Gov	II Gov	III Gov	IV Gov	V Gov	
E2			1976	80	84	88	92	96
E3	RAA	SRE	<div><div></div></div>					
E4	RAA	SRE	E3			E4		
E5	RAM	SRE	<div><div></div></div>					
E6	RAM	SRE	E6		E5			
E7	PAÍS	ME	XI Governo Constitucional 1987-1991					
E8	PAÍS	ME	XII Governo Constitucional 19/391 a 7/12/ 1993					

===== Tempo de permanência no cargo

..... Tempo em que o cargo foi desempenhado por outros actores não entrevistados

2. OBJECTIVOS

A análise teve por objectivos, relativamente aos processo de Autonomia :

- 1.º Reconstituir o processo de Autonomia na leitura dos entrevistados;
- 2.º Analisar o comportamento dos actores;
- 3.º Identificar os traços perceptuais, funcionais e relacionais do conceito empírico de Autonomia;
- 4.º Identificar a forma de relacionamento institucional entre as Regiões Autónomas e o Ministério da Educação e verificar se houve participação destas nas decisões políticas nacionais.

3. MOMENTOS DE ANÁLISE

Num primeiro momento, foi feita uma análise de tipo aberto (Poirier, Jean *et al*, 1995:101) o que quer dizer que o quadro de análise descritiva não foi previamente pensado, face à diversidade de objectivos e à complexidade do procedimento.

Num segundo momento, a finalidade da análise foi pôr em evidência os aspectos relevantes e constantes do processo e da actuação dos actores, procedendo-se à comparação das duas Regiões para identificar aspectos de convergência e de divergência, nos processos de transferência de competências e organização política.

Num terceiro momento procurou-se apreender as lógicas da intencionalidade política e da acção política e as dimensões dos conceitos de Autonomia e de Participação.

4. PROCEDIMENTOS

Adoptámos, como técnica de análise, a análise de conteúdo, levada a efeito do seguinte modo:

4.1. 1.^a Fase – Preparação e organização do corpus.

4.1.1 - 1.^a Etapa

Pré-análise – leitura com anotações para determinar as categorias gerais pertinentes e identificar acontecimentos, factos e episódios significativos.

4.1.2 - 2.^a Etapa

a) Clarificação do *corpus*, através do estabelecimento de um léxico thesaurus (palavras-chave e metáforas significativas, utilizadas pelos actores);

b) Várias leituras para estabelecer definitivamente as categorias gerais pertinentes, eliminando sobreposições e definindo subcategorias e indicadores.

4.2. 2.^a Fase - Compreensão do corpus

4.2.1. A compreensão do corpus fez-se pela sobreposição da análise vertical e transversal de grelhas de leitura temática, procedendo-se do seguinte modo:

4.2.2 1.ª Etapa -Análise vertical

- a) Organização do corpus através das grelhas de análise e tratamento categorial do texto, tendo em vista a descrição analítica, isto é, a partir das categorias pertinentes definidas.
- b) Várias leituras para reunir e ordenar os discursos, a partir das quais se fizeram sucessivas inferências, correspondentes a diferentes níveis de análise. Primeiro, para apreender a racionalidade do processo e do comportamento dos actores, e as dimensões dos conceitos empíricos de Autonomia e de Participação; segundo, para induzir racionalidades instrumentais e axiológicas, e terceiro, para interpretar os resultados da análise descritiva à luz do quadro teórico.

4.2.3 2.ª Etapa –Análise horizontal (somatório dos discursos)

- a) Comparação horizontal sistemática pela sobreposição ou justaposição dos comportamentos específicos dos actores e dos processos desenvolvidos em cada Região
- b) Análise comparativa de aspectos contextuais e processuais: contextos políticos, tempos políticos, visão política, posições no processo, relações institucionais.
- c) Análise estrutural das entrevistas para inferir os discursos, produzidos pelos actores.

4.3. 3.ª Fase

4.3.1. 1.ª Etapa - Triangulação de dados pelo confronto de diversas fontes na análise documental ou oral, confrontando o discurso dos actores com documentos legais, documentos técnicos, jornais da época, diário das sessões da Assembleia da República ou das Assembleias Regionais e comparando, quando era caso disso, as opiniões emitidas pelos actores significantes e significativos sobre o mesmo assunto entre si e com outras fontes de evidência empírica.

4.3.2. 2.ª Etapa - Leituras histórica e sociológica da acção dos actores, enquadrada nas situações históricas, nos quadros sociais e nas condições políticas, referidas nos respectivos contextos.

4.3.3 - 3.ª Etapa - Leitura interpretativa e crítica, resituando a análise descritiva numa perspectiva crítica à luz de conceitos sistémicos: actor social, regras, regulação social (Reynaud), por oposição aos conceitos weberianos de actor, regras e regulação.

Utilizamos a expressão conceito sistémico no sentido que lhe dão Quivy, Raymond e Campenhoudt, Luc Van (1988:126-128), ou seja, conceitos que se articulam num quadro de pensamentos mais geral de autores e que assentam na lógica de relação entre os elementos de um sistema ou subsistemas.

5. INSTRUMENTOS DE ANÁLISE

5.1.Grelha de análise temática ;

5.2.Grelha de análise vertical;

5.3. Grelha de análise transversal;

5.4.Grelha de análise cruzando o modelo jurídico normativo com o modelo na representação dos actores;

5.5. Grelha de recolha do léxico thesaurus dos actores

4. GRELHAS DE ANÁLISE

AIII.1.Grelha de análise vertival da entrevista E2

Unidade Contexto	Categorias	Subcategorias	Indicadores	Unidade de registo (temática)	Comentários	Inferências
E2	1. Processo	1.1. Constituição/ Formação				Racionalidades e lógicas
		1.2. Funcionamento				
		1.3. Problemas/Áreas problemáticas				
	2. Actores	2.1. Comportamentos específicos	2.1.1. Relação c/ Governo Central			Estratégias dos actores
			2.1.2. Relação c/ a comunidade			
		2.2. Opiniões significativas	2.2.1. Processo			
			2.2.2. Condições políticas			
		2.3. Avaliação e julgamentos	2.3.1. Processo			
			2.3.2. Política			
	3. Descentralização	3.1. Dimensões	3.1.1. Traços funcionais e relacionais			Sobre as representações do conceito de descentralização
			3.1.2. Regras de comportamento e de relações			
			3.1.3. Traços perceptuais			
		3.2. Sentido				
	4. Participação	4.1. Formas	4.1.1. Representatividade			Sobre a tipologia da participação
			4.1.2. Mediação			
		4.2. Modo	4.2.1. Cooperação			
			4.2.2. Conflito			

AIII. 3. Grelha de análise vertical das entrevistas E2 a E6

Unidade Contexto	Categorias	Subcategorias	Indicadores	Unidade de registo (temática)	Comentários	Inferências
E2 E6	1. Processo	1.1. Constituição/ Formação				Racionalidades e lógicas
		1.2. Modo funcionamento				
		1.3. Problemas/ Áreas problemáticas				
	2. Actores	2.1. Comportamentos específicos	2.1.1. Acção política regional			Estratégias dos actores e a racionalidade axiológica e instrumental do comportamento e acção política
			2.1.2. Relação c/ Governo da República			
			2.1.3. Relação c/ a comunidade			
		2.2. Opiniões significativas	2.2.1. Visão política			
			2.2.2. Quadros de referência			
		2.3. Avaliação e julgamentos	2.3.1. Projecto			
			2.3.2. Política			
			2.3.3. Episódios significativos			
	3. Autonomia* Descentralização**	3.1. Dimensões	3.1.1. Experiencial – traços funcionais e relacionais			Sobre as representações do conceito de autonomia e descentralização
			3.1.2. Ritualista – regras de comportamento e de relações			
			3.1.3. Ideológica – traços perceptuais			
		3.2. Sentido				
	4. Participação	4.1. Formas	4.1.1. Representatividade			Sobre a tipologia da participação
			4.1.2. Mediação			
		4.2. Modo	4.2.1. Cooperação			
			4.2.2. Conflito			

* Actores A3...A8

** Actores A1, A2, A7, A8.

AIII.2. Grelha de leitura temática das entrevistas E3 a E6

I. Leitura temática

- A.** Leitura histórica e sociológica dos processos de Autonomia
- B.** Descrição objectiva de formas de participação política (relacionamento institucional, conciliação de interesses, conflitos, estratégias).
- C.** Leitura da apropriação que o entrevistado faz do conceito de Autonomia/ Descentralização nas práticas sociais.
- D.** Avaliação pelo entrevistado do modelo de regulação instituído e do estado de construção do processo.

II. Momentos de Análise

- 1. Reconstituição do processo;
- 2. Análise do comportamento estratégico dos actores;
- 3. Identificação dos traços que definem a autonomia na perspectiva dos Actores;
- 4. Identificação do modelo praxeológico de regulação;
- 5. Identificação dos pontos de vista dos actores sobre a eficácia do modelo.

AIII.4.Grelha de análise vertical das entrevistas E7 e E8

Categorias	Subcategorias	Unidade de Análise	Inferências e comentários
	1.1. Ideológicas		
1. Quadro de referências	1.2. Políticas		
	1.3. Doutrinárias		
	1.4. Experiência		
2. Modelo	2.3. Conceitos 2.2. Arquitectura		
3. Objectivos políticos			
4. Estratégias	4.1. Concepção das estruturas		
	4.2. Transferência de competências		
	4.3. Obtenção de recursos		
5. Acção política	5.1. Dinâmicas 5.2. Condicionantes 5.3. Balanço 5.4. Opiniões		

AIII.5.GRELHA DE ANÁLISE TRANSVERSAL DAS ENTREVISTAS E7 E E8:**PONTOS DE CONVERGÊNCIA E DIVERGÊNCIA**

Categorias	Unidade de contexto	Unidade de análise	Inferências e comentários
1. Quadros de referência			
2. Acção política			
3. Estratégias			
4. Avaliação processo			

AIII.6. GRELHA DE ANÁLISE TRANSVERSAL

Categorias Actores	A1	A2	A3 ...	A6	Comentários e inferências: Pontos de convergência e de divergência
Processo de transferência de competências					
Participação nas decisões políticas					
Avaliação do processo transferência					
Avaliação relações institucionais					
Opiniões significativas sobre a regulação futura					

AIII.7. Grelha de leitura cruzada do modelo jurídico -normativo, funcional e DA LEITURA DA INTENCIONALIDADE DOS ACTORES SIGNIFICANTES E SIGNIFICATIVOS

Categorias	Mod norm-jur	Actores Significantes	Actores significativos	E1 a E8	Observações
Autonomia					
Descentralização					
Participação					

AIII.8. GRELHA DE RECOLHA DO LÉXICO THESAURUS DOS ACTORES

Actores/ Entrevistas	Termos e expressões	Frequência	Metáforas
A1 – E1			
A2 – E2			
A3 – E3			
A4 – E4			
A5 – E5			
A6 – E6			
A7 – E7			
A8 – E8			

AIII.9 EXEMPLO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS

Referências	Unidade de registo	Comentários e inferências
E2 – 2.1	<p>Vamos lá a descobrir como é que isto deve funcionar e começar a constituir o edifício legislativo ...</p> <p>E a fase 80-85 é a fase de consolidação da Autonomia em todos os Municípios. Foi começar a praticar a Autonomia, a aprendizagem do novo, a consolidar-se experiências.</p> <p>Creio que nunca terei ido a município algum dos tais 250-240 municípios que conheço, que não tenha encontrado uma experiência nova num sector qualquer, que era relevante que era diferente que era inovadora...</p> <p>E foi da generalização de todas estas experiências, que começámos a conseguir fazer entre 80 e 85, que surgiu também a vontade de criação desta casa: a ANMP.</p> <p>Essa generalização de experiências que se vinha a fazer, informalmente, pôde começar a ser mais formalmente feita.</p> <p>E, simultaneamente, começou pela 1.^a vez em 1985 a conseguir-se negociar com o Governo e com a Assembleia da Republica.</p> <p>Tratou-se de um processo completamente novo para todos que foi o de constituir grupos de trabalho com interlocutores do lado do Governo e do Poder Local para procurar acertar as coisas. Acertou-se em termos institucionais. Pôs-se na prática.</p> <p>Os municípios aprenderam que o nível de satisfação é muito superior ao nível até aí praticado... que o nível de execução financeira é muito superior ao frequentemente praticado.</p> <p>Discussões intermináveis sobre o como: - “Se é meu faço obras, se não é meu não faço”</p> <p>Não. Assim, vamos travar isto! As regras do jogo não são claras ... porque da parte da Administração ninguém tratava dos edifícios ... e a conservação era necessária Acontecia isto aos telhados e aos vidros ... às portas ... e a Câmara tinha que fazer aquilo</p> <p>E a pouco e pouco as Autarquias, umas mais do que outras, foram assumindo informalmente uma série de competências ou de tarefas que não estavam e ainda hoje não estão legalmente atribuídas, mas que estão, de facto, a exercer em prejuízo das suas próprias competências.</p>	<p><i>Descoberta de uma nova forma de acção social e participação nas políticas</i></p> <p><i>Aprendizagem</i></p> <p><i>Aparecimento de um projecto de acção comum</i></p> <p><i>Formação de um actor social</i></p> <p><i>Ambiguidade no processo de negociação</i></p> <p><i>Despertar de actores adormecidos</i></p> <p><i>Regulação social por antecipação</i></p>

**ANEXO IV: PROGRAMAS DE GOVERNO E
PMP DAS REGIÕES AUTÓNOMAS**

ANEXO IV: PROGRAMAS DE GOVERNO E PMP DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

1. NOTA PRÉVIA

O presente Anexo serviu de suporte à análise documental das políticas e da acção governativa e é constituída por transcrições dos Programas do Governo e de dados dos Planos de Médio Prazo da Região Autónoma dos Açores e respectivos Relatórios de Execução.

Optou-se pela transcrição das medidas de orientação política gerais ou específicas, excluindo medidas operacionais relativas a criação de escolas, lugares de quadro de professores, reconversão do parque escolar e da rede, explícitas nos programas de Governo da RAM e descritas nos PMP na Região Autónoma dos Açores.

Adoptou-se este procedimento por se considerar que, não estando em questão uma avaliação da execução de programas, mas a compreensão das estratégias definidas, essa informação não era pertinente.

As transcrições estão agrupadas em três categorias gerais: linhas de orientação geral, orientações específicas e medidas, distinguindo-se, nesta última categoria, subcategorias correspondentes a grandes áreas de actuação, identificadas pela designação com que são referidas nos programas de governo.

No interior de cada categoria, os textos estão ordenados por mandatos de Governo e pela ordem em que aparecem nos respectivos programas.

Quando se verifica uma variação na formulação de um mesmo objectivo em Governos diferentes, as novas versões são transcritas em *itálico*.

Os objectivos que dizem respeito só a um Governo são transcritos a **bold**.

Os sublinhados e os textos introdutórios correspondem à forma e expressão com que são apresentados no texto original do programa.

1. TRANSCRIÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO DA RAA (1976-1996)

1.1. Linhas gerais de orientação

I GOVERNO: 1976-1980

Este programa de governo corresponde ao documento eleitoral designado por programa de governo do PSD.

Não foi objecto de apresentação, discussão ou aprovação na Assembleia Regional, porquanto o entendimento político das disposições constitucionais era de que não era necessária esta formalidade.

A esta interpretação se refere o Presidente do Governo na apresentação do Orçamento Regional: “ *Pode dizer-se de alguma forma que no orçamento de 1977 se encontra o programam de acção do governo. A constituição não exige a apresentação de qualquer programa para a investidura do governo regional. Mas o governo tem programa, obviamente do conhecimento geral e considera-o ratificado pelo sufrágio que constitui esta Assembleia ter-lhe aberto a porta para a sua nomeação e posse.*

O governo tem um programa que procura cumprir, numa linha que é a sua própria e que nestas páginas que dum extremo ao outro do arquipélago se conhecem, está perfeitamente esclarecido”

(Diário da Assembleia Regional n.º 12, de 26 de Outubro de 1976)

1. Conceitos relevantes

1.1. Educação Permanente

Entendemos por educação permanente, um conjunto de acções de promoção cultural, exercidas junto das comunidades, através das estruturas escolares e de outras instituições existentes na Região. Assim, depois de analisar a função que estas instituições têm tido na promoção do Povo Açoriano, procuraremos pô-las ao serviço da comunidade, de uma maneira eficaz e com carácter efectivo.

A estas instituições reconheceremos o carácter de utilidade pública.

Consideramos como veículos de educação permanente as seguintes instituições, cada uma das quais exercerá, neste domínio, as funções adequadas à sua natureza própria:

- Órgãos de comunicação Social;
- Organizações desportivas;

- Filarmónicas;
- Casas do Povo;
- Casas dos Pescadores;
- Centros Sociais;
- Cooperativas;
- Organizações de índole religiosa, devidamente identificadas com o povo;
- Centros de educação abertos a todas as iniciativas culturais, incluindo cursos práticos

de natureza diversa, tais como:

- Aprendizagem de leitura, higiene, culinária, decoração, línguas, etc.

Será mediante um esforço de educação permanente a realizar nos moldes propostos, promovendo sempre os valores genuinamente populares, que se erradicarão da nossa Região os flagelos do analfabetismo e da estagnação cultural;

2 . Criação e Arranque do Ensino Pré-Primário

- 1.º Formação de quadros qualificados nos campos pedagógico e científico.
- 2.º Valorização profissional por meio de cursos periódicos, versando temas de psico-pedagogia, de métodos, etc., dando especial atenção à parte técnica.
- 3.º Criação de estabelecimentos de ensino e aproveitamento de edifícios, convenientemente adaptáveis.
- 4.º Apetrechamento das escolas com material didático específico.
- 5.º Elaboração de programas com a colaboração de técnicos, professores e pais.

Nota: Enquanto não estiverem funcionais as estruturas do ensino pré-primário, propomos alargar para três anos a 1.ª fase de escolaridade, aproveitando as estruturas existentes.

3 . ENSINO BÁSICO

Ensino Primário

1. Formação e alargamento de quadros qualificados nos campos pedagógico e científico;
2. Escolaridade obrigatória de oito anos como acesso ao ensino secundário.
3. Apetrechamento das escolas com material didático apropriado às novas técnicas pedagógicas.

4. Cursos de formação e de integração profissional.

Ciclo Preparatório

1. Formação e alargamento de quadros qualificados nos campos pedagógico e científico.
2. Cursos de actualização científica dos docentes, ministrados por professores universitários e técnicos competentes.
3. Procurar soluções para aqueles que, não tendo as habilitações consideradas mínimas para a docência, se encontrem ligados ao ensino e interessados na sua valorização.
4. Possibilitar, dentro do mais curto espaço de tempo, que os profissionais do ensino estejam devidamente habilitados e qualificados.
5. Funcionamento de centros de estágio pedagógico por disciplinas, de acordo com as reais necessidades da região.
6. Criação de novas escolas de ciclo preparatório para que, efectivamente, haja possibilidades de todos os alunos continuarem os seus estudos nos últimos quatro anos de ensino básico, dando especial atenção às ilhas menos favorecidas e às zonas mais afastadas.

4. Ensino Secundário

1. Formação de quadros qualificados nos campos pedagógico e científico.
2. Cursos de actualização científica dos docentes, ministrados por professores universitários e técnicos competentes.
3. Apetrechamento conveniente de laboratórios (Física, Química, Línguas ...) e de material didáctico, adequado a todas as disciplinas.
4. Integração dos aspectos mais importantes da Região nas diversas disciplinas ou numa disciplina a criar.
5. Criação de um Instituto de Orientação Profissional que orientará os alunos desde a pré-primária.

5. Ensino Universitário

Quanto ao ensino universitário, além dos cursos que entrarão em funcionamento em Outubro próximo, procurar-se-á criar novos cursos, depois de feitos os respectivos estudos de planeamento universitário.

Dado o factor da insularidade, há que atribuir muita importância ao ensino universitário à distância (Universidade Aberta).

À Universidade competem três funções paralelas que não podemos dissociar:

- 1.^a Formação de quadros para a Região (em que é muito importante, no campo do ensino, a formação de docentes de todos os graus);
- 2.^a Investigação científica, de onde hão - de sair os estudos para a compreensão e integração da própria Região;
- 3.^a Serviços à comunidade, de que uma Universidade não se pode desligar.

6. Ensino Particular

A existência de instituições de ensino particular é a expressão da liberdade de ensino, reconhecida pela Constituição.

Como processo de facilitar a expansão da rede escolar, nas localidades onde haja estabelecimentos de ensino particular, será de recorrer à celebração de acordos que permitam a sua equiparação aos oficiais.

6. Ensino Especial

- 1.º Formação de quadros qualificados para este tipo de ensino.
- 2.º Criação de novas escolas de ensino especial, de modo a integrar os alunos que as frequentem no ensino normal.

8. Política Cultural

A política cultural da Região não pode esquecer as importantes comunidades de emigrantes, que é preciso ligar ao Arquipélago, nomeadamente através do ensino do português e dos valores culturais açorianos. O Governo Regional terá a seu cargo a manutenção, alargamento e apoio, conforme a respectiva natureza das instituições culturais, suporte da política da cultura. Nelas se integram, nomeadamente, as cooperativas culturais, as bibliotecas. Os museus, os teatros e os valores culturais açorianos devem ser uma constante dos programas a todos os níveis de ensino, para uma profunda compreensão da Região.

- 1.º Fomento e dinamização da educação física e da prática desportiva.
- 2.º Constituição de uma rede de estabelecimentos de ensino funcionais, que possa cobrir a região Açores, dado que as instituições de ensino têm de ser comunidades de trabalho.

É preciso evitar a concentração de professores e alunos numa mesma escola, o que impede um trabalho sério e criativo e dificulta o acesso igualitário de todos à cultura.

II GOVERNO: 1980 - 1984

1. Combate ao subdesenvolvimento cultural;
2. Estabelecimento de reais possibilidades de acesso à educação nos seus vários graus;
3. Abrir a escola à comunidade, de modo que ela seja uma realidade social, profundamente implantada nas populações que serve e constituindo autêntico polo de coordenação cultural;
4. Imprimir à escola um cunho pragmático de preparação para a vida, assegurando as melhores relações com o mundo do trabalho;
5. Conscencialização dos açorianos quanto à sua individualidade e necessidade de cimentar a unidade, que alicerce, equilibradamente, a Região nas suas parcelas;
6. Despertar nos açorianos, através do conhecimento das reais potencialidades da Região, um compromisso pessoal para o desenvolvimento da sua Terra;¹

III GOVERNO: 1984-1988

1. (Igual a II-1)
2. (Igual a II-2)
3. (Igual a II – 3)
4. (Igual a II - 5)
5. *Imprimir à escola um cunho programático de preparação para a vida, assegurando melhores e mais adequadas relações com o mundo do trabalho e incentivando o ensino técnico - profissional* (Nova redacção de II – 4)
- 6 - **Entender o desporto como parte integrante do processo educativo e como factor de valorização humana e, como tal, acompanhar a sua prática, facultando-lhe, paralelamente, uma diversificada rede de instalações e equipamentos;**

¹ Os números 5 e 6 deste programa vão manter-se nos programas dos III e IV Governos

IV GOVERNO: 1988-1992

1. *Aproximar a escola da sociedade onde se integra preparando os jovens para o mundo do trabalho sem secundarizar a superior dimensão cultural do ensino;* (Nova redacção de II-3)
2. **Institucionalizar a reforma do sistema educativo e consequente melhoria da qualidade do ensino com as adequações necessárias à realidade açoriana;**
3. **Operar uma mudança de mentalidades e de posicionamento perante as novas realidades e conceitos pedagógicos** de acordo com as contemporâneas exigências sociais;
4. *Assegurar as condições de igualdade de acesso à educação e nos diversos graus de ensino, fazendo cumprir a escolaridade obrigatória e prosseguindo uma verdadeira política de democratização do ensino;* (Nova redacção de II- 1)
5. (Igual a II –5)
6. **Combater o magno problema do insucesso escolar, através da conjugação de medidas económicas, sociais e pedagógicas;**

V GOVERNO – 1992-1995

1. **Promover a capacidade de escolher e de inovar,** dando resposta às exigências de uma sociedade dinâmica e em mutação;
2. *Garantir a igualdade de oportunidades de acesso, através de um sistema que satisfaça necessidades educativas específicas* (Nova redacção de II-1 e IV –2).
3. **Aprendizagem dos meios envolventes** (geológico e biológico: flora e fauna), estruturando-se em profunda ligação com a cultura e a história regional, contribuindo para a consciência crítica, competente e preparada para a reflexão estratégica;
4. **Promover o desenvolvimento global da personalidade** a família como espaço fundamental de transmissão de valores, de ideais e de estilos de vida, num contexto afectivo e cultural;
5. **Contribuir para a integração social dos deficientes** em profunda interligação com os serviços de saúde, de segurança social e do emprego e formação profissional;
6. **Melhoria da qualidade de ensino em todas as ilhas** como uma das principais acções para o próximo mandato;

1.2. Linhas de orientação específica

PROGRAMA DO V GOVERNO

- Reforçar os meios socio-educativos necessários à plena integração social dos alunos mais carecidos;
- Desenvolver, ainda mais, o ensino recorrente de adultos e a educação extra-escolar, tendo em vista continuar a baixar a taxa de analfabetismo;
- Valorizar a carreira do professor na Região;
- Melhorar a rede de edifícios e de equipamento escolar;
- Intensificar a rede de ensino pré-primário, designadamente pelo apoio à iniciativa privada e cooperativa;
- Desenvolver a orientação pedagógica/profissional (“in loco”), através de acções piloto a partir do 9.º Ano de escolaridade;
- Continuar a promover a via profissionalizante e do ensino tecnológico, tendo em vista assegurar uma correcta inserção dos jovens no mundo laboral;
- Aplicar a reforma educativa adaptando-a, sempre que possível, às especificidades regionais;
- Criar condições indispensáveis ao desenvolvimento do Ensino especial através de actividades e projectos dirigidos aos educandos, aos educadores e à comunidade. Para o efeito entre outras **medidas** propõe-se:
- Facilitar a aplicação de currículos e programas, devidamente adequados às características de cada tipo e grau de deficiência bem como da respectiva avaliação;
- Criar equipas pluridisciplinares, alargando a formação a outros técnico, nomeadamente de acção social directa e terapêutas.
- Melhoria da administração e gestão do sistema de ensino.

1.3. Medidas

PROGRAMA DO II GOVERNO

1. Pessoal docente

Prosseguir a política de intensificação da preparação do pessoal docente, quer científica quer pedagógica, e continuar a montagem de estruturas que permitam não só a preparação

inicial, mas também continuada dos quadros, tornando a Região cada vez mais auto-suficiente neste campo, única maneira de garantir a quantidade e a qualidade dos docentes necessários em todos os graus de ensino.

2. Estruturas físicas

Em esforço conjugado com a iniciativa do Poder Local, concluir rapidamente, na Região, a rede escolar que garanta, antes de mais, uma efectiva escolaridade obrigatória, mas também que não descure a implantação progressiva do pré-primário e do complementar.

O esforço terá que ser mais intenso no sector do Ensino Básico, completando uma rede, que, não obstante a obra já feita, continua a ser insuficiente, devido à explosão escolar que se vem verificando e à escassez de meios para responder com urgência às exigências da construção.

Damos como ponto conquistado e importante a abertura de todas as ilhas a uma escolaridade de nove anos, esquema que nos aproxima do europeu, nossa aposta e nossa escolha.

Conseguimos também, ao longo do mandato do primeiro governo regional, uma progressiva e rápida substituição do ensino indirecto, ministrado através da televisão, pelo ensino directo, pedagógica e cientificamente mais desejável.

3. Acção social escolar

Prosseguir as actividades da acção social, que se considera como uma tarefa primordial numa região como a nossa, dispersa e com reais dificuldades de escolarização, derivadas do nível médio de rendimentos familiares, que é baixo.

Neste sentido, e a par da promoção de eficientes transportes de apoio à escolarização., da abertura de cantinas e da distribuição de um suplemento alimentar, o Governo dará apoio em material escolar pedagógico.

Criar-se-ão, para além das já existentes, residências de estudantes que possibilitem a fixação de alunos deslocados. Manter-se-á a concessão de bolas de estudo, elemento corrector de desníveis económicos.

4. Ensino Universitário

Prestar o apoio à Universidade dos Açores, entidade empenhada na investigação e com particulares responsabilidades na promoção da Região, em especial mediante programas de formação de quadros que possam dinamizar o desenvolvimento a que se aspira e para onde já se caminha.

O Governo entende que a Universidade deve ser um centro de ensino superior que actue como elemento de formação cultural dos açorianos. Serão olhados com igual atenção e

cuidado os vários pólos universitários, já que as condições físicas e demográficas da Região não possibilitam a existência de mais do que uma instituição desta categoria.

5. Ensino Particular

Apoiar e facilitar o estabelecimento e ordenação do ensino particular, como expressão de uma liberdade de escolha, que constitui um direito democrático fundamental.

6. Educação Física e Desportos

Dispensar especial cuidado ao acompanhamento do desporto escolar, como forma de interessar, desde muito cedo, os açorianos no exercício da cultura física. Para isso, providenciará o Governo a criação de infra-estruturas adequadas, dotando os complexos escolares com as condições mínimas para a prática desportiva, tornando-a agradável e desejável.

Procurará também o Governo o aproveitamento integral de recintos desportivos já existentes e incentivará o associativismo, como forma de conseguir a real implantação da necessidade da cultura física na comunidade açoriana, ao mesmo tempo que promoverá a preparação de monitores e de animadores desportivos eficazes, que a dinamizem.

O Governo deverá apoiar também o desporto federado por este ser um factor de grande importância no intercâmbio cultural e no relacionamento das populações.

III GOVERNO

1. Ensino

1. Melhorar as condições de «o ensino primário de forma a obter resultados percentuais mais positivos na primeira fase.
2. Erradicar o analfabetismo, tendo em vista a valorização da população activa, prosseguindo com as experiências no campo da educação permanente
3. Proporcionar ao sistema de ensino os recursos humanos e os meios materiais necessários ao seu funcionamento, conducentes a elevar os seus níveis de eficácia e de rentabilidade. Enquadrando-se aí, as actividades ligadas à formação científica e pedagógica dos docentes, ao esforço de alargamento e de modernização da rede de estruturas físicas, a fim de dotar os estabelecimentos com os equipamentos didácticos adequados, recorrendo ainda aos órgãos da comunicação social incluindo rádio e TV

4. Apoiar os esquemas de acção social escolar, de modo particular, os que se prendem como o alojamento dos estudantes, como um dos factores primordiais para a igualdade de oportunidades no ensino
5. Assegurar à Universidade as condições que lhe permitam o exercício dos vectores mais relevantes da sua acção (formação de quadros, investigação científica e prestação de serviços), no quadro das necessidades de desenvolvimento dos sectores
6. Desenvolver, em toda a Região, as acções indispensáveis à conservação e melhoria das condições físicas e pedagógicas do parque escolar, no que respeita às instalações, utilizadas pelo ensino preparatório e secundário, e também pelo normal e artístico.
7. Dar apoio necessário ao desenvolvimento do desporto federado, proporcionando condições para a promoção do associativismo desportivo

2 - Formação de Docentes e Quadros

Incentivar a preparação de pessoal docente quer científica quer pedagógica e assegurar que a mesma se faça de forma continuada com vista a melhorar a qualidade do ensino.

Serão desenvolvidas acções de formação de quadros quer nas escolas como no desporto federado, no âmbito desportivo, com vista a garantir a melhoria do nível técnico e pedagógico.

3 - Acção Social Escolar

Manter-se-ão os apoios que têm vindo a ser prestados nesta área ...

4 - Ensino Particular

Continuar-se-á a apoiar e a facilitar o estabelecimento e ordenação do ensino particular com expressão de liberdade de escolha do cidadão.

IV GOVERNO

1- Medidas para a promover o desenvolvimento integral do Homem com vista à sua plena realização pessoal e profissional:

a) Ensino

- Apostar, privilegiadamente, no ensino pré-primário e primário, no reconhecimento de que, nesta fase, a formação do perfil cultural e das mentalidades tem uma importância acrescida;

- Continuar o combate ao analfabetismo, que já produziu efeitos positivos na valorização da população activa;
- Continuar a apoiar o ensino particular como complemento importante no esforço global do Governo nesta área; (ensino Particular)
- Incentivar o ensino técnico profissional numa perspectiva de inserção dos jovens na vida activa, proporcionando-lhes uma multiplicidade de opções, tendo em vista a futura integração no mundo do trabalho, sempre de acordo com as suas capacidades e aptidões. Para tal há que proceder a campanhas de esclarecimento junto dos estudantes sobre a via profissionalizante do ensino, suas vantagens e garantias;
- Apoiar a educação especial através da formação de professores e criação das estruturas físicas necessárias, como forma de recuperação e integração de deficientes na sociedade;
- Alterar os planos curriculares, criando novas disciplinas ou introduzindo e aprofundando nas actuais matérias sobre a História, Geografia e Cultura açorianas.
- Estabelecer formas de cooperação com os meios de comunicação social e autarquia, nomeadamente quanto à educação cívica dos cidadãos;

b) Estruturas físicas

- Melhorar e modernizar a actual rede escolar e criar as estruturas físicas necessárias em todos os níveis de ensino

c) Formação de docentes

- Promover para além da formação inicial, o acesso rápido à profissionalização em serviço dos professores e reforçar a importância pedagógica da formação contínua, organizando e racionalizando os meios ao nosso alcance, por forma a conseguir-se o nível de formação adequado, que faculte ao professor a possibilidade de uma actualização permanente de conhecimentos e por via disso, contribua para uma melhoria significativa da qualidade de ensino na Região;

d) Acção Social Escolar

- Reforçar o apoio de natureza socio-educativa, para além do que é actualmente facultado, aos alunos economicamente mais carenciados, como a atribuição de livros e material escolar gratuito, acesso aos refeitórios e bufetes escolares por preços simbólicos, transportes grátis, concessão de bolsas de estudo e acesso a residências de estudantes;

2 - Ensino Superior

...

Nos Açores, a Universidade é uma instituição básica da nossa Autonomia.

O Governo entende que a Universidade tem de ser um projecto açoriano, com projecção não só ao nível do País, como também a nível internacional, salvaguardando-se a universalidade da instituição no quadro instituído pela lei da autonomia universitária.

Para tanto, vamos apoiar e fomentar as iniciativas que possam contribuir para a projecção dos Açores no mundo - especialmente na Europa e na América do Norte – de modo a criar um intercâmbio científico e cultural com instituições nacionais e internacionais.

Além disso o Governo entende necessário e urgente a revisão orgânica da Universidade, tendo em conta a experiência de corrida e os novos desafios da sociedade açoriana, adequando-a à sua inserção no meio

Vamos assim:

- Dotar a Universidade com as instalações necessárias, para que possa melhor desempenhar as suas funções de formação e de investigação e aceitar um número maior de alunos;
- Proporcionar à Universidade os recursos necessários para melhor se equipar com o material científico, que lhe permita desenvolver a investigação de alto nível, fundamental para o progresso económico da Região;
- Intensificar a atribuição de bolsas de estudo para cursos não ministrados nos Açores, nas áreas onde a Região é carente em recursos humanos;
- Atribuir meios à Universidade que possibilitem a abertura de novos curso que se venham a julgar oportunos, na sequência da revisão orgânica.
- Possibilitar à Universidade recursos para que possa fomentar, mais intensamente, a prossecução, no exterior, da formação do seu corpo docente e a fixação do mesmo na Região.

V GOVERNO

O V Governo autonomiza as políticas da Educação nas seguintes áreas: Ensino Superior; Emprego e Formação Profissional; Desporto; Juventude que se desenvolvem no programa do Governo sob a epígrafe “Apostar nos *Açorianos*”. A área da Cultura, por sua vez, é desenvolvida sob a epígrafe.” *Abrir novos horizontes viver a identidade açoriana*”.

Medidas:**a) Ensino especial**

- Facilitar a aplicação de currículos e de programas devidamente, adequados às características de cada tipo e grau de deficiência bem como da respectiva avaliação;
- Criar equipas pluridisciplinares, alargando a formação a outros técnicos, nomeadamente da acção social directa e de terapeutas.

b) Melhoria da administração e gestão do sistema de ensino

Para uma eficaz aplicação dos princípios de autonomia de gestão dos estabelecimentos públicos, o Governo preconiza.

- Implementar e apoiar um sistema que facilite, com funcionalidade, a transição e a descentralização, preconizada para o 1.º ciclo do Ensino Básico;
- Desenvolver medidas conducentes à oficialização dos serviços de uma inspecção educativa, tendo em vista a avaliação e a fiscalização da educação escolar nos Ensinos Básico e Secundário
- Formar quadros regionais que implementem estes serviços nos vários domínios da Educação, inclusive nos ensinos particular e cooperativo.

c) Ensino Superior

- Criação de incentivos à frequência do Ensino Superior nas áreas especialmente carenciadas de formação de recursos humanos;
- Apoio à formação de cursos de formação intermédia (bacharelatos) em áreas técnicas (gestão e contabilidade, engenharia, comunicação social, secretariado, publicidade, turismo, design, etc), visando o aumento da qualificação profissional em sectores especialmente carecidos;
- Apoio à diversificação curricular e à abertura de novas áreas de formação na Universidade dos Açores;
- Melhoria da qualidade das infra-estruturas da Universidade dos Açores, segundo o plano de construções em desenvolvimento;
- Criação de uma estrutura de apoio a bolsas para a pós-graduação, em colaboração com os Institutos e entidades vocacionadas para este efeito, tendo em vista o reforço da capacidade técnica regional.

2. TRANSCRIÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO DA RAM 1976-1996

2.1. Conceito de Autonomia

I GOVERNO 1976-1980

O Governo ressalta que a Constituição não consagrou, devidamente, os anseios autonomistas dos Madeirenses, mas pautará a sua conduta pelos princípios do Estado de Direito, única forma dinâmica possível para reforçar a Democracia, alargar crescentemente o âmbito da Autonomia e preservar a unidade Nacional.

A regionalização, palidamente esboçada no texto constitucional, exige a transferência para a Região da plenitude das atribuições referentes à defesa e à satisfação dos seus interesses próprios e à dos encarregados de a executar. Só assim se poderá desenhar uma autonomia para a região.

Pretende o Governo que esta referida transferência se realize progressivamente, de forma a evitar que as estruturas regionais, agora em processo de construção, sejam bloqueadas por sobrecargas. Mas transferência não admite subterfúgios, nem paternalismos que pretendam, ainda que camufladamente, manter em Lisboa os centros de decisão que dizem respeito aos Madeirenses.

.....

A Autonomia que ao Governo só interessará ir concretizando e alargando, se for em benefício dos grupos sociais mais desfavorecidos. A Autonomia, através da qual, o Governo pretende também destruir aspectos concretos injustos na sociedade madeirense, até que o Trabalho, forma de realização integral da Pessoa Humana, encontre o seu verdadeiro estatuto comunitário, com o Capital e a Natureza ao seu serviço.

(Princípios fundamentais 1.3 A autonomia p.5 e 6).

II GOVERNO 1980-1984

Na formação do Governo agora empossado, duas preocupações foram dominantes. Uma, a de encontrar garantias de eficiência dirigente e de coerência política, no sentido de ser concretizado o programa com que nos apresentámos ao eleitorado, em função das metas definidas no último Congresso Regional do Partido Social Democrata: autonomia, desenvolvimento, socialização.

Outra preocupação foi a de procurar fazer uma equipa, e uma equipa para governar durante quatro anos.

A conquista da Autonomia vai prosseguir. Trata-se de um processo que não vai parar. Nestes últimos quatro anos de governação social democrata temos de nos orgulhar de haver conseguido passar de quinhentos e cinquenta anos de abusos e de atitudes discricionárias externas sobre a Madeira, para o exercício de governo próprio e para o permanente alargamento do seu âmbito. Com regozijo, podemos constatar que a nossa prática política social democrata liquidou a velha sociedade madeirense, preconceituosa, de classes sociais rigidamente hierarquizada, tradicionalistas, no mau sentido da palavra.

...

Mas tenhamos sempre presente que a autonomia só foi possível pelo derrube do velho regime....

Tenhamos sempre presente que o percurso autonómico necessita de uma democracia correctamente dimensionada, institucionalizada e estabilizada, no nosso País.

Tenhamos sempre presente que o desenvolvimento prático das doutrinas marxistas tem-se traduzido sempre em sistemas reaccionariamente centralizadores e inimigos das Autonomias Regionais. Tenhamos sempre presente que o aventureirismo para onde, neste momento, nos arrastariam os delírios independentistas acabariam por traduzir-se ou numa repressão trágica para os quadros políticos madeirenses, ou num neo - colonialismo que nos reduziria os poderes de governo próprio. Acabaria por traduzir-se até , num desequilíbrio em favor de forças imperialistas e autoritárias que são contra os valores do povo madeirense....

Passada que está para a tutela dos órgãos de governo próprio da Madeira, a maior parte dos sectores susceptíveis de regionalização, neste ou noutro regime constitucional, há agora que arrumar a casa e dar a melhor rentabilidade comunitária possível aos meios de que dispomos.

(2. Política Geral p.3 e 4)

III GOVERNO: 1984-1988

Os três grandes princípios da Social - Democracia Madeirense – Democracia, Autonomia, Socialização - continuarão a nortear a acção do Governo da Região Autónoma

...

A Região Autónoma não viu ainda reconhecidos todos os seus direitos legítimos, o que inclusive, compromete o progresso do povo madeirense

É fundamental melhorar a qualidade de vida da região

(Neste programa de Governo, a dívida regional é referida e apresentada larga argumentação em sua defesa).

(Princípios fundamentais e política geral p.1)

IV GOVERNO 1988-1992

Na normalidade e na estabilidade político –sociais que caracterizam a maturidade cívica da Madeira, inicia o seu mandato mais um Governo Regional, democrática e expressivamente eleito, através do funcionamento pleno das instituições autonómicas.

Uma nova fase de vida pública se enceta. Alcançado um plano que muitos madeirenses jamais sonharam poder atingir, quer em melhoria de condições de vida, quer em mudanças positivas dos usos e costumes, quer sobretudo na parcial liberdade autonómica conquistada aos mais de cinco séculos de colonialismo, vamos agora travar a batalha decisiva da correcta integração na Europa nova de 1992.

.....

Como portugueses que somos não discutimos Portugal. O separatismo, vindo das imprudências e das maldades de Lisboa, ou vindo dos irrealismos e despeitos locais, constitui um erro trágico.

Axiomaticamente, a Autonomia Política só se aceita evolutiva e tendo como limite a unidade do Estado, conceito bem diferente do de Estado Unitário, solução que rejeitamos.

A Autonomia Política é a única forma correcta e legítima de realizar Portugal, na sua componente insular atlântica. Os últimos anos provaram-no exaustivamente.

É por isto mesmo que o recente acordo de revisão constitucional, particularmente no tocante às Autonomias Políticas insulares, constitui um erro clamoroso em termos de unidade e de solidariedade nacional. A constituição mesmo que possa vir a ser a expressão de um consenso generalizado no Continente –e duvidamos que o seja- jamais será uma constituição de consenso nacional na medida em que aparta, provocatoriamente, os portugueses das ilhas.

(Princípios Base p.1 e 2)

V GOVERNO: 1992-1996

A vida política madeirense, após 16 anos de regime autonómico e de Governos sociais democratas, conseguiu os objectivos almejados de estabilidade democrática, da concretização de profundo salto no desenvolvimento económico, social e cultural, o objectivo da autonomia política e afirmação prestigiada da identidade própria regional, a paz social, o robustecimento da unidade nacional, em estatuto de paridade, bem como a integração na Comunidade Europeia.

....

A Autonomia Política é dinâmica, evolutiva e aprofundável no quadro da unidade nacional. Contrariá-lo, constitui uma negação primária das leis da dinâmica histórica, uma barreira aquilo que o progresso exige concretamente na sucessão dos tempos e uma incompreensão teimosa, antónima de um sã entendimento entre os portugueses.

(Princípios Base p.1 e 2)

2.2. Conceito de cooperação/ relacionamento institucional com o Governo da República

I GOVERNO: 1976-1980

Independentemente das diferenças de fundo que opõem o Governo Social Democrata da Região Autónoma da Madeira ao Governo Socialista da República, o Governo Regional propõe-se estabelecer as mais profícuas e leais relações com o Governo Central, pois está convencido que, só assim, é que os interesses do povo madeirense e do País em geral, encontrarão as respostas adequadas por que anseiam.

No Ministro da República tem vindo o Governo Regional a encontrar uma preciosa colaboração em prol dos interesses da Madeira, colaboração que o tempo certamente irá cimentar. Entende o Governo que nenhum organismo público não regionalizado deve corresponder-se com os centros de decisão exteriores à Região, a não ser através do Ministro da República. Só assim é que será possível encarar-se a Administração Pública no Arquipélago, sob uma óptica global, unitária e eficiente.

(2 - Política Geral 2.1 Relações Com Outros Centros de Poder p.7)

II GOVERNO: 1980-1984

Independentemente da concepção ideológica que abstractamente se possa ter acerca da existência do cargo de Ministro da República, enquanto subsistir por imperativo constitucional, o Ministro da República terá o nosso total respeito e, através dele, manter-se-ão estabelecidas as relações formais que se prendam com a soberania portuguesa no nosso Arquipélago. Com o Governo da República, manter-se-ão as boas relações existentes.

O Governo social - democrata da Madeira é solidário com o Governo da Aliança Democrática, em tudo o que não afecte os reais interesses próprios do Povo Madeirense.

...

O Governo da região Autónoma espera da Assembleia da República uma compreensão lucidamente patriótica, em relação às propostas que da Madeira lhe forem apresentadas, mormente as que se prendam com a revisão constitucional

....

Com os deputados madeirenses à Assembleia da República, deve o Governo Regional manter permanentes relações de esclarecimento.

(2 - Política Geral p.7)

III GOVERNO: 1984-1988

Com o Presidente da República, pretende o Governo da Madeira continuar as normais relações institucionais que não podem ser confundidas por terceiros como identidade política.

O Ministro da República pode continuar a contar com toda a colaboração do Governo Regional.

O Governo da República conta com a nossa solidariedade, não só porque nele está empenhado o partido que também é responsável por este Governo da Madeira, mas principalmente porque as questões de Estado não podem ser subordinadas aos acidentes das vidas partidárias. E porque a solidariedade possível para com a Madeira é também e essencialmente uma questão de Estado, só uma quebra dessa solidariedade por parte de Lisboa, é que faria concluir que o actual Governo da República não estava ao nível dos interesses fundamentais de Portugal.

O Governo da Região Autónoma da Madeira dispõe-se ao clima da maior colaboração com os deputados madeirenses na Assembleia da República.

(1 - Princípios Fundamentais e Política Geral p.13)

IV GOVERNO: 1988-1992

À Assembleia Regional, símbolo da Autonomia política por excelência, órgão primeiro da Região Autónoma da Madeira, expressamos a nossa obediente disponibilidade e, sobretudo, o mais profundo respeito.

Com os nossos deputados no Parlamento Europeu e na Assembleia da República, continuaremos o nosso trabalho de equipa.

Com o senhor Presidente da República, o Governo Regional continuará a política de normal e corrente entendimento institucional. É nosso entender que se deve passar a impor a sua intervenção rigorosamente arbitral, mas activa, como poder moderador que é, sempre que se verificar um irregular funcionamento das instituições democráticas, marcado por claro afrontamento à Autonomia constitucional e aos portugueses das Ilhas. O Governo Regional considera que, sendo a Assembleia da República a mais flagrante expressão da maneira de ser de certa classe política, nesse órgão de soberania fazem-se sentir muitas das incompreensões e hostilidades para com as Autonomias Insulares, o que não contribui para o reforço da solidariedade e da unidade nacionais.

Esperamos que, no interesse nacional e de forma a tornar a Constituição portuguesa um elo que aproxime os portugueses o mais possível, a Assembleia da República não se limite ao papel pouco prestigiante, de ser apenas uma mera dactilógrafa do acordo de revisão constitucional, recentemente assinado. Esperamos que, pelo contrário e dignificantemente, saiba chamar a si a última e soberana decisão, nomeadamente no respeito que é devido aos sentimentos autonómicos, legitimamente assumidos e expressos pelos portugueses dos Açores e da Madeira..

Ao expressarmos solidariedade com o 1.º Ministro, fazemos votos para que o clima de diálogo e de amizade que vem subsistindo, num quadro de Justiça, o esforço de investimento que foi imprescindível realizar na Madeira, bem como as necessidades que agora oneram, face ao contra-relógio vital em que vamos acelerar até 1992, nomeadamente com a apresentação a Bruxelas da Operação Integrada de Desenvolvimento.

.....

A lealdade continuará a marcar a nossa actuação junto do Ministro da República. Discutimos as instituições, mas respeitamos as pessoas.

Também com o Governo das Canárias, o Governo da Madeira continuará o desenvolvimento de acções conjuntas, nos domínios de cooperação possível e da afirmação

do Regionalismo Europeu, em especial no tocante aos direitos das regiões periféricas e insulares.

(I – Princípios Base p.3 e 4)

V GOVERNO: 1992-1996

Continuaremos a respeitar rigorosamente a Constituição e as leis, sem abdicarmos da nossa legítima opinião de cidadãos de um País livre.

Desenvolveremos políticas de correcto bom relacionamento institucional com o Senhor Presidente da República e com o Governo da República, ao qual expressamos a nossa solidariedade política, que sabemos ser mútua.

Com os deputados pela Madeira ao Parlamento Europeu e à Assembleia da República, manteremos profícua articulação.

Com o Governo dos Açores, continuará o cumprimento dos nossos acordos políticos e funcionais.

Permanecerá a nossa cooperação com o Governo das Canárias e a nossa Solidariedade Activa e empenhada com todas as regiões da CEE, particularmente as insulares e periféricas, na construção da unidade europeia para onde é de interesse de todos caminharmos.

(I - Princípios de Base p.2 e 3)

2.3. Linhas de orientação política e organização política da Educação

I GOVERNO 1976-1980

10 – Educação e Cultura

10.1 – Considerações prévias p.67

10.2 - Orientação geral p.67 e 68

10.3 - Orientação específica p.68 e 69

10.4 - Ensino Superior p.69

10.5 - Desportos p.69 e 70

10.6 - Cultura p.70

10.7 - Educação Permanente p. 70

II GOVERNO 1980-1984

19- Educação Especial p.107

20 – Educação p.110

21 – Cultura p.111

22 – Desporto.p.112

Desenvolve-se o conceito de educação especial e justifica-se a sua passagem dos assuntos sociais para a Educação fazendo alusão à controvérsia gerada a esse respeito.

No que se refere aos restantes pontos apenas são enunciadas medidas.

III GOVERNO 1984-1988

Secretaria Regional de Educação

1 – Política de Educação p.96

Ensino p.98

Educação Especial p. 102

Formação Profissional p. 102

Desporto p.103

Administração p. 104

IV GOVERNO 1988-1992

XVI – Política para a Juventude p. 78.

1. Princípio Orientador

2. Grandes objectivos

a) Ensino

b) Juventude

c) Educação Especial

d) Formação profissional

e) Emprego

f) Desporto

g) Administração.

V GOVERNO 1992-1996

XII Política de Juventude p.52

XII Educação

A- Finalidade e objectivos p.53

B- Objectivos Sectoriais p.54

C- Medidas operacionais p.57-64

2.4. Conceito de Educação

I GOVERNO: 1976-1980

Só através da educação, isto é, do desenvolvimento harmónico e integral das potencialidades individuais postas ao serviço da comunidade, serão possíveis o progresso e o bem estar sociais.

A educação deve, portanto :

- *Ser dinâmica, sem esquecer, porém que estando em jogo, em última análise, o futuro de todos, inovação e mudança não podem ser sinónimos de imprudência.*
- *Ser diversificada para responder às necessidades específicas de cada indivíduo e de cada região, mas tendo sempre presente que diz respeito a todos os homens e deve, assim, superar fronteiras e regiões administrativas.*
- *Ser tarefa colectiva, pois todos são simultaneamente educadores e educandos resultando desta dualidade o enriquecimento individual e colectivo.*
- *Ser planificada, partindo da utilização racional dos recursos materiais e humanos existentes de forma que a todos seja efectivamente dada igualdade de oportunidades no acesso à cultura e à educação.*

II GOVERNO 1980-1984

(Não inclui quaisquer considerações gerais ou definição de princípios)

III GOVERNO:1984-1992

Princípio orientador

Prossecução de uma política educativa que vise assegurar a cada cidadão uma integral realização pessoal e uma adequada inserção social, garantindo a igualdade de oportunidades de acesso escolares, bem como a liberdade de aprender e de ensinar.

GRANDES OBJECTIVOS

Ensino

Cumprimento da Escolaridade obrigatória e implementação da educação infantil, pré-escolar e da educação permanente; formação de docentes; melhoria de instalações e de equipamentos.

Implementação do ensino superior e universitário na RAM, com conclusão a breve prazo dos trabalhos da respectiva comissão, que prosseguem a bom ritmo.

Melhoria das condições de aprendizagem

Apoio ao ensino particular e cooperativo.

Educação Especial

Prevenção, despiste, reabilitação e integração social dos deficientes. Formação profissional e inserção na vida activa dos deficientes.

Formação Profissional

Satisfação das necessidades da Região em mão de obra qualificada.

Juventude

Sua formação integral

Desporto

Fomento desportivo; formação de quadros técnicos; melhoria de instalações e de equipamentos.

Administração

Optimização de utilização dos recursos; melhoria na gestão escolar; racionalização e economia de meios; aperfeiçoamento do sistema financeiro

IV GOVERNO:1992-1996

Política para a Juventude - Princípios orientadores

Apostar nos jovens como protagonistas de modernização e de mudança de mentalidades, pressupõe actuar nas diversas áreas que possam contribuir para melhorar as suas condições de vida, potenciar o seu legítimo papel de intervenientes activos na sociedade e garantir as condições de base que lhes permitam o desenvolvimento da sua personalidade.

Por isso o Governo prosseguirá à construção de uma política global e integrada de juventude, por forma a garantir a coerência das políticas sectoriais e a encontrar as respostas concretas para as aspirações dos jovens madeirenses.

2.4. Medidas de orientação geral

I GOVERNO:1976- 1980.

1. Formação de professores e criação de estruturas de orientação e apoio pedagógico.
2. Construção e remodelação de edifícios escolares de modo a conter, dentro dos limites razoáveis, o número de alunos por estabelecimento de ensino, garantindo igualmente condições de espaço e de higiene.
3. Adaptação de programas aos interesses da Região.
4. Prolongamento, logo que possível do tempo diário de escolaridade de forma a suprir diferenciações culturais e a garantir, efectivamente, a igualdade de oportunidade.
5. Formação de pessoal administrativo e auxiliar.
6. Apoio médico sanitário.
7. Desenvolvimento dos serviços de acção social escolar
8. Criação de centros de acolhimento quando necessário e melhoria da articulação rede de transportes relativamente às escolas.
9. Reestruturação do Sistema de bolsas de estudo.
10. Colaboração com as Associações de Pais, Sindicatos dos Professores e Associações Estudantis legalizadas.
11. Apoio aos estabelecimentos de ensino particular de forma que seja efectiva a possibilidade de livre escolha do tipo de ensino.

2.5 Medidas de orientação específica

I GOVERNO:1976- 1980.

Educação pré-escolar.

1. Criação de uma escola de educadores de infância.
2. Criação de estabelecimentos escolares oficiais, dado que até ao momento a quase totalidade da cobertura tem sido feita pelos estabelecimentos particulares.
3. Criação de escolas - piloto em zonas rurais de cuja experiência se estudará a cobertura das restantes áreas.

Ensino Primário

1. Apetrechamento das escolas com os meios necessários ao seu funcionamento.

2. Criação nas zonas rurais de condições naturais necessárias à fixação dos professores tendo em vista a dignificação da profissão.
3. Fomento da Educação Física e da Educação Musical.

Ensino Preparatório e Secundário

1. Garantir as condições necessárias ao bom funcionamento das escolas.
2. Criação de turmas piloto para a experimentação pedagógica, nomeadamente no que se refere aos estudos integrados.
3. Fomento da Educação Física e da Educação Musical.

Ensino Especial

1. Levantamento estatístico das crianças com necessidades de ensino especial.
2. Criação de novos centros de ensino especial sem prejuízo da integração dos alunos em escolas normais logo que possível.
3. Criação de serviços de apoio a crianças internadas, por períodos longos, em estabelecimentos hospitalares e posterior alargamento desses serviços às crianças nas mesmas condições em domicílio

Ensino Superior

1. Início dos trabalhos da Comissão Instaladora do Instituto Universitário da Madeira.
2. Oficialização da Academia de Música e Belas Artes.
3. Criação de um Instituto de Língua e Cultura Portuguesas.
4. Facilidades para frequência de cursos de pós-graduação.
5. Apoio à investigação, especialmente no que respeita aos sectores agrícola, de pescas e industrial.
6. Desenvolvimento de relações com organizações como a UNESCO e a OCDE e outras organizações internacionais para intercâmbio e apoio técnico.

Desportos

1. Criação de um serviço de medicina desportiva.
2. Alargamento da prática desportiva a todos os graus de ensino e a todas as zonas da Região Autónoma.
3. Apoio aos clubes e Associações Desportivas.
4. Incremento das actividades desportivas especialmente durante o período de férias

5. Incremento do intercâmbio desportivo a nível nacional e, sempre que possível, a nível internacional.

Cultura

1. Inventariação do património artístico madeirense e sua difusão fora da Região.
2. Protecção dos valores culturais da Região.
3. Apoio aos museus e bibliotecas e criação de um sistema de cooperação que permita pô-los efectivamente ao serviço de todos.
4. Incentivo às actividades musicais, teatrais, cinematográficas e a outras consideradas de interesse cultural.
5. Fomento do intercâmbio cultural.
6. Abertura de salas para exposições permanentes.
7. Criação de um Centro cultural.

Educação permanente

1. Apoio efectivo a todos aqueles que não tiverem acesso à educação formal de forma a responder aos seus anseios culturais e às suas necessidades de formação profissional.
2. Preparação de alfabetizadores e organização de campanhas de alfabetização.

Ensino primário

1. Alargamento do ensino pré-escolar.
2. Prosseguimento das medidas de saneamento básico em todo o parque escolar
3. Aumento do quadro de efectivos.
4. Regulamento do serviço à periferia.
5. Estatuto do Professor na Comunidade, nomeadamente nos concelhos rurais
6. Residências anexas às escolas – com prioridade nas zonas de difícil acesso ou isoladas.
7. Inserção da escola no meio, com opções marcadas pelo imediato regional
8. Inclusão da rubrica Trânsito na actividade escolar (Prevenção Rodoviária).
9. Funcionalidade da experiência- piloto “Cinema na escola”.
10. Acção de professores madeirenses junto das nossas comunidades de emigrantes.

Ensino Preparatório e Secundário

1. Novos estabelecimentos de ensino preparatório - programação conjunta para execução pela SRES.
2. Aumento das unidades de transporte escolar nos concelhos rurais.

3. Residências para pessoal docente e administrativo, com prioridades a partir da Ribeira Brava e do Machico.
4. Construção definitiva da Escola Secundária da Levada.
5. Descongestionamento das Escolas de Jaime Moniz e Francisco Franco.
6. Conclusão da Escola Secundária do Machico (aumento e reconversão de instalações).
7. Lançamento do 12.º Ano com opção profissionalizante do mercado de trabalho local.
8. Maior responsabilidade e Autonomia dos conselhos directivos.
9. Criação da carreira de Gestor Escolar e sua articulação com os Conselhos Directivos eleitos.
10. Centros de meios audiovisuais para o ensino com laboratório de Línguas.
11. Progresso das identificações do ensino particular ao oficial (medidas pioneiras, na RAM em 78-80) com extensões, nomeadamente, da Acção Social Escolar, a reformular por aumento dos quantitativos e subsídios.
12. Reformulação do Seguro Escolar – novas modalidade, visando a gratuidade.
13. Promulgação do Estatuto do Ensino Livre.

Ensino Superior

1. Reconversão da EMP do Funchal em Escola Superior de Educação.
2. Novas extensões universitárias, viabilizadas por equipamento laboratorial: Matemática, Biologia, Agronomia.
3. Actualização do subsidio aos bolseiros universitários.
4. Integração da Escola Superior de Artes Plásticas da Madeira, do Conservatório da Madeira, das extensões universitárias e da Escola Superior de Educação – em Instituto Superior Politécnico.

Actividades de Férias

1. Montagem de “oficinas” para actividades de férias em todas as Freguesias
2. Aquisição de áreas e edifícios, par instalações de Centro de Férias diversificadas e campos de trabalho.
3. Programação de actividades, com calendário integrado de todos os departamentos intervenientes.
4. Promoção e apoio ao intercâmbio juvenil, a âmbito nacional, estrangeiro e centro de emigrantes madeirenses.

Cultura 1.

Rede de instituições culturais – cobertura de todos os concelhos com equipamento cultural adequado.

....

Nota - A Educação especial constitui um ponto autónomo no programa de Governo com onze medidas. Este ponto precede o programa da Secretaria Regional de Educação e Cultura.

II GOVERNO: 1984-1988**Ensino**

1. Fomento da educação infantil e pré-escolar, mediante o reforço da rede de estabelecimentos de 1.^a e 2.^a infância e da gradual criação de lugares do ensino pré-primário em toda a região e extensão dos benefícios da Acção Social Escolar a este grau de ensino assim como ao universitário.
2. Continuação da progressiva supressão dos cursos de regime triplo no ensino primário, como uma das acções conducentes à elevação dos níveis de exigência qualitativa do sistema educativo.
3. Efectivação da escolaridade obrigatória quer pela implementação de cursos de alfabetização, de postos de CPTV, de cursos intensivos nocturnos, quer pela adopção de medidas de carácter administrativo que levem ao seu cumprimento.
4. Desenvolvimento de campanhas de sensibilização da opinião pública com vista à preservação e transmissão às novas gerações dos valores regionais que nos definem como portadores de uma cultura própria e constituem a nossa identidade no contexto da realidade nacional.
5. Promoção de estudos que visem complementar os programas de âmbito nacional com temas de interesse regional e ainda a introdução nos currículos escolares de disciplinas que versem matéria considerada imprescindível à formação dos jovens tendo em vista a sua adequada inserção na sociedade em que vivemos, designadamente a formação cívica, geografia, estudos sociais
6. Estruturação dos mecanismos de apoio ao desenvolvimento de um programa de actividade de férias e de intercâmbio juvenil, nomeadamente através de laboratórios ou de oficinas para alunos de ensino secundário ou organização de cursos de férias para universitários, abrangendo alunos da região, do continente, do estrangeiro ou oriundos dos núcleos de emigrantes Madeirenses ...

7. Fomento da formação académica de professores em todos os graus de ensino, mediante a realização de cursos de educadores de infância, do magistério primário e de cursos superiores e universitário – entrada em funcionamento da Escola Superior de Educação da Madeira e iniciação de novos cursos nos centros de apoio da Faculdade de Letras e de Ciências na RAM ou no centro de Estudos Superiores e Universitários da Madeira.
8. Incremento da formação didáctico pedagógica de professores em todos os níveis de ensino, oficial ou particular, mediante a abertura de núcleos de profissionalização em exercício ... Incentivar-se-à a formação dos professores nas áreas de expressão – musical, plástica e de Educação Física.
9. Implementação de medidas que facilitem a fixação de docentes ao meio em que exerce a sua actividade profissional – em cuja comunidade deverá exercer um papel relevante – nomeadamente mediante a construção de residências anexas às escolas de mais difícil acesso ou isoladas e alargamento dos quadros.
10. Atribuição de especial importância ao alargamento do ensino técnico profissional e profissional no sentido de permitir a satisfação das necessidades da Região em mão de obra qualificada bem como a prossecução de uma política de emprego para os jovens
11. Aperfeiçoamento de benefícios de carácter social ...
12. Actualização da rede escolar mediante a construção de novos edifícios, destinados à educação infantil e pré-escolar bem como aos ensinos primário, preparatório e secundário, a implantar de acordo com adequados estudos de planeamento. Construção de Creche e Jardim de infância nos Lures e no Bairro da Nazaré e de um Jardim de Infância na Camacha. No sector do Ensino Primário, está programada a construção de 197 salas de aula ... A nível dos Ensinos Básico e Secundário, prevê-se a construção de duas escolas do Ensino Preparatório e de duas escolas do Secundário ... No sector do Superior, será instalado o Centro de Estudos Superiores e Universitários da RAM, devidamente apetrechado para responder às exigências de formação e investigação que este grau de ensino necessariamente envolve. Escolheu-se para tal o Colégio dos Jesuítas.
13. Implantação de uma escola de Ensino Artístico que abarcará as áreas de música e de Teatro e implementação de cursos de ensino superior politécnico, universitário e de pós-graduação em domínios de interesse específico para a Região.

14.

Educação Especial

... ..

Formação Profissional

1. Utilização das capacidades do Centro de Formação Profissional da Madeira na formação profissional de adultos e de jovens, sempre de acordo com as necessidades de mercado de trabalho da Região.
2. Dinamização da formação profissional no sector da aprendizagem e realização de acções de formação profissional em unidades móveis por forma a beneficiar especialmente as populações das zonas rurais.
3. Apoio à formação profissional nos locais de trabalho.
4. Apoio ao sector do artesanato, seja através de núcleos criados ou a criar, seja pela via da formação profissional adequada.
5. Ampliação dos pavilhões oficiais do Centro de Formação Profissional da Madeira, aumentando as suas potencialidades de resposta
6. Aproveitamento do protocolo sobre a matéria assinado, com o Ministério do Trabalho para aperfeiçoamento dos mecanismos relativos à recolha e tratamento de dados estatísticos sobre a evolução de recursos de mão de obra disponível, com vista à formação de mão de obra qualificada, de acordo com as exigências de mercado.
7. Renovação dos protocolos existentes e assinatura de outros, com organismos nacionais ou internacionais, abrangendo diversas áreas de formação profissional.
8. Realização de concursos regionais, participação nos concursos internacionais e, se for caso disso, nos concursos internacionais de formação profissional.
9. Participação em representação da Região em organismos internacionais com intervenção na área da formação profissional.

Desporto

... ..

Administração

Implementação de um projecto de criação e de estruturação de uma carreira de administração escolar, conciliando-a com um sistema de gestão dos estabelecimentos dos Ensino Preparatório e Secundário.

II GOVERNO:1988-1992

Ensino

1. Continuação da criação de creches e de jardins de infância e de fomento da educação pré-escolar, numa perspectiva de apoio à família na sua missão de educar e ainda como acção integrante do conjunto de iniciativas, em curso, dirigidas ao combate do insucesso escolar.
2. Lançamento da Iniciação às Novas Tecnologias de Informação na educação pré-escolar e alargamento desta experiência ao 1.º ciclo da escolaridade obrigatória.
3. Lançamento de novo curso do Ensino preparatório e de novo Curso Geral Nocturno do Ensino Secundário, destinados a trabalhadores estudantes e a jovens adultos.
4. Aumento dos do ensino Técnico - Profissional, na prossecução de uma política de emprego para os jovens:
5. Celebração de protocolos com empresas regionais por forma a assegurar estágios obrigatórios aos alunos destes cursos.
6. Alargamento da experiência das Novas Tecnologias de Informação e do ensino da Informática a novas escolas secundárias.
7. Complementação dos programas de âmbito nacional com rubricas de tema regional ou com disciplinas que versem matéria imprescindível à formação integral dos jovens, nomeadamente a moral e cívica.
8. Integração na RAM nas experiências de inovação pedagógica e nas experiências piloto da aplicação dos novos programas curriculares, em todos os níveis de ensino não superior, para execução da nova Lei de Bases do Sistema Educativo.
9. Dinamização do Gabinete de Psicologia, destinado a resolver, juntamente com a Escola e com a Família, casos de comportamento desajustado, de insucesso escolar e de dificuldades de aprendizagem. Criação gradual de núcleos nas escolas.
10. Promoção da Formação inicial, da formação contínua e da formação em serviço e criação gradual de núcleos de estágio dos ramos educacionais, abrangendo docentes do ensino oficial e particular, afim de elevar o nível didáctico - pedagógico do ensino e proporcionar às crianças e jovens uma mais adequada acção educativa. Continuar-se-à a formação de professores nas áreas Musical, Plástica e de Educação Física.
11. Implementação da Educação permanente mediante a organização de Cursos de Educação de Adultos em todos os concelhos, criação de centros concelhios de Educação Permanente, desenvolvimento de programas e campanhas através da comunicação

social, realização de acções de formação para professores e monitores e edição de publicações adequadas.

12. Aperfeiçoamento dos esquemas de prestação de benefícios de carácter social, os quais visam proporcionar a todas as crianças e jovens uma efectiva igualdade de oportunidades no acesso e no sucesso escolares. Destaca-se o papel da Acção Social Escolar, que continuará a dedicar especial atenção ao ensino pré-escolar e à escolaridade obrigatória e as bolsas de estudo, concedidas aos alunos que prosseguem estudos fora da Região.
13. Implementação do ensino superior, promovendo a realização de cursos necessários ao desenvolvimento da Região em termos humanísticos, científicos e tecnológicos. Destaca-se neste âmbito, a instalação e funcionamento da Universidade da Madeira.
14. Actualização da Rede Escolar, particularmente em função da implementação da nova Lei de Bases do Sistema Educativo e do consequente aumento da escolaridade obrigatória para nove anos bem como a generalização do acesso ao ensino secundário

JUVENTUDE

1. Avaliação permanente da eficácia das medidas que, nas áreas do Ensino, da Educação Especial, da Formação profissional, do Emprego, do Desporto e noutras, têm por destinatários os jovens, bem como implementação de mecanismos que garantam a articulação e coerência das políticas sectoriais.
2. Alargamento da acção do Centro Regional de Informação Juvenil por forma a possibilitar maior afluxo de informação, abrangendo as medidas específicas de outros departamentos governamentais e comunitários destinados aos jovens, bem com a constituir-lo em centro de recolha de sugestões numa perspectiva de participação dos jovens nas tomadas de decisões.
3. Criação de estímulos e apoios à capacidade empreendedora dos jovens designadamente apoio aos movimentos e expressões culturais tradicionais. Apoio ao associativismo juvenil e estudantil. Concursos para jovens nas áreas artística, científica, cultural e desportiva.
4. Desenvolvimento de campanhas de sensibilização dos jovens com vista à valorização e preservação dos valores regionais que nos definem como portadores de uma cultura própria e que constituem a nossa identidade no contexto da realidade nacional e europeia.
5. Desenvolvimento de actividades nas escolas quer em períodos lectivos quer em férias, no âmbito da ocupação de tempos livres, bem como a programação de cursos e de

actividades desportivas e culturais de férias e promoção ou apoio de intercâmbios juvenis, designadamente com países da CEE.

6. Lançamento de um programa próprio de intercâmbio para jovens das comunidades madeirenses.
7. Inserção dos jovens madeirenses nos programas comunitários, destinados à juventude, no campo da ciência, da tecnologia, do desporto, do turismo, da formação profissional e da transição da escola para a vida activa.
8. Promoção e apoio de visitas de estudo, exposições, publicações e outras actividades de carácter cultural.
9. Criação de uma pousada de juventude.
10. Criação de mediatecas, de clubes de informática, de clubes europeus e de clubes de ciência e tecnologia nas escolas.
11. Geminação de escolas a nível regional, nacional e internacional.
12. Divulgação do cartão jovem, do cartão alberguista e do cartão nacional e internacional do estudante.

Educação Especial

1. Dinamização de programas conducentes à prevenção, reabilitação e integração social dos deficientes.
2. Levantamento e despiste da deficiência com vista à implantação do atendimento precoce, incluindo o apoio domiciliário.
3. Incremento das acções de integração de crianças e jovens deficientes nos equipamentos sociais existentes.
4. Intensificação do esforço com vista a adequar as estruturas e equipamentos escolares, de modo a permitir o acesso a crianças e jovens deficientes.
5. Desenvolvimento das equipas itinerantes para apoio de crianças e de jovens com deficiências auditivas, intelectuais, motoras e visuais que frequentem estabelecimentos de ensino regulares.
6. Manutenção da política de atribuição de subsidio de transporte e/ou refeição às famílias que deles careçam por deverem acompanhar crianças e jovens deficientes.
7. Desenvolvimento do Tema “Integração de Deficientes”, no plano global de formação de docentes.
8. Continuação das acções de formação de pessoal docente e técnico especializado.
9. Prossecução de medidas no sentido de fomentar a participação de crianças e jovens deficientes com actividades recreativas, culturais e desportivas.

10. Implementação do programa de pré-profissionalização e de formação profissional da juventude, portadora de deficiências, com vista à sua integração no mercado normal de trabalho.
11. Centro de dia para deficientes profundos, já em construção. Trata-se de uma obra do maior alcance social, sobretudo na perspectiva de apoio às famílias.
12. Ampliação do instituto de surdos, compreendendo a construção de um ginásio e de seis novas salas de aula.
13. Melhoria nas estruturas para deficientes motores.
14. Melhoria nas estruturas para deficientes intelectuais.
15. Apoio ao esforço da iniciativa privada que coopera no sector da educação especial, tendo em vista o racional aproveitamento dos meios humanos e materiais disponíveis

Formação Profissional

... ..

Emprego

1. Prestação de serviços públicos gratuitos de colocação e de orientação profissional.
2. Contribuição para um melhor conhecimento e organização do mercado de emprego, como forma de conseguir atenuar os desajustamentos entre a procura e a oferta de emprego.
3. Fomento da criação de postos de trabalho, resultantes de novos investimentos.
4. Desenvolvimento de medidas, visando a dinamização de iniciativas empresariais, por parte de estratos mais jovens da população activa.
5. Apoio à criação de actividades independentes, em especial por parte de jovens e desempregados de longa duração, como contribuição para atenuar os níveis de desemprego.
6. Lançamento de programas de ocupação profissional de grupos de desempregados com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho.
7. Fomento de iniciativas locais de emprego como forma de orientar dinamismos e processos de animação locais para a criação de novos postos de trabalho
8. Dinamização de acções tendentes a facilitar a integração socio - profissional de deficientes.
9. Gestão activa dos sistemas de protecção no desemprego e de inserção de jovens na vida activa, na óptica da sua utilização, como meio de facultar a integração profissional dos seus beneficiários.

10. Desenvolvimento de acções de informação e orientação escolar e profissional tendentes a facilitar a transição dos jovens para a vida activa.
11. Realização de acções de ocupação de tempos livres, na óptica da sua sensibilização, para os problemas da futura integração no mercado de trabalho
12. Criação de condições para um racional aproveitamento dos recursos financeiros do Fundo Social Europeu, aplicando-se em especial na execução de medidas de apoio à inserção profissional de jovens e de combate ao desemprego de longa duração.
13. Reorganização dos serviços de emprego com vista à sua modernização e melhoria da sua eficácia

Desporto

1. Implementação de acções para o desenvolvimento desportivo nas vertentes do desporto escolar, desporto amador e desporto de manutenção.
2. Continuação da política de intransigente defesa da plena integração do desporto Regional no Desporto Nacional.
3. Continuação do apoio à média e alta competição.
4. Atribuição de apoio financeiro às associações de modalidades e aos clubes.
5. Continuação de apoios aos clubes e Associações desportivas na perspectiva de poderem dispor de sedes condignas ou de instalações desportivas próprias.
6. Apoio especial ao Desporto no Porto Santo, tendo em conta a sua dupla insularidade e na perspectiva de igualdade de oportunidades.
7. Prosseguimento da formação técnica em todos os níveis e modalidades.
8. Promoção do desporto de recreação e lazer.
9. Criação de uma Comissão para o estudo e viabilidade de maiores possibilidades da participação da RAM nos Jogos Olímpicos de Barcelona.
10. Construção criteriosa e adaptada às necessidades e evolução do Desporto Regional de novas estruturas desportivas. Pavilhões gimno-desportivos, campos de futebol, ginásios, *courts* de ténis e de *squash*, uma pista de atletismo como alternativa à pista sintética dos Barreiros e uma piscina de 50 metros

Administração

1. Desenvolvimento de um plano de informatização dos serviços, no prosseguimento duma política de modernização e eficácia.
2. Implementação do sistema de arquivo com recurso a técnicas de microfilmagem.

3. Prossecução da política de formação de pessoal, a todos os níveis, incluindo o pessoal afecto aos estabelecimentos do ensino particular e cooperativo
4. Iniciativas legislativas indispensáveis.

Ensino

1. Aplicação à RAM, com as adaptações necessárias, dos diplomas publicados a nível nacional em regulamentação da LBSE.
2. Introdução nos *curricula* da Educação Cívica.
3. Adaptação à Região da legislação nacional sobre exames de adultos.

Juventude

1. Definição de critérios para apoio ao associativismo juvenil.

Formação profissional

1. Aplicação à RAM, com as devidas adaptações, da nova Lei de Aprendizagem.
2. Aperfeiçoamento da legislação aplicável à Formação em Cooperação.

Administração

Adaptação à Região dos diplomas de âmbito nacional aplicáveis à colocação de docentes bem como de outros diplomas respeitantes à formação e gestão de pessoal.

V GOVERNO:1992-1996

MEDIDAS OPERACIONAIS

No Sistema Educativo

1. Implementar Acções de Formação de Docentes carenciados, quer de teor pedagógico-didáctico geral e/ou específico, bem como de Pós-Graduação, nomeadamente em cooperação com a Uma (Universidade da Madeira).
2. Assegurar o redimensionamento das Inspeções Pedagógica e Administrativo-Financeira.
3. Procurar garantir a disseminação gradual pela Região do novo modelo de gestão escolar.
4. Promover a criação, com o Emprego e a Formação Profissional e com os Desportos, de acções genericamente apelidadas “Aprenda a Vida nas Férias”.
5. Dinamizar o ensino da Música, da Expressão Dramática e da Educação Ambiental.

6. Alargar e assegurar a continuidade do forte apoio dado em termos de Acção Social Escolar, nomeadamente aperfeiçoando os esquemas de benefícios sociais.
7. Colaborar com a UMa na definição do “Perfil” a implementar no ensino superior na Região.
8. Colocar em funcionamento Centros de Apoio Psico-Pedagógico, disseminados pela Região.
9. Promover, em colaboração, com outras instituições a investigação científica no domínio da educação especial.
10. Sensibilizar a opinião pública para a problemática do ser diferente
11. Integrar os indivíduos com necessidades educativas especiais nos equipamentos sociais existentes.
12. Adquirir equipamento particularmente para as áreas da Informática, electricidade, electrónica etc.
13. Redimensionar as experiências inerentes à “Iniciação às Novas Tecnologias” no ensino básico e avançar com a sua implementação nos restantes níveis e sectores integrados nesta Secretaria Regional.
14. Aumentar o número de cursos do ensino tecnológico.
15. Celebrar convénios com empresas regionais por forma a assegurar estágios obrigatórios dos alunos dos Cursos Tecnológicos.
16. Actualizar a Rede Escolar da Região Autónoma através da ampliação da rede de pré-escolar, da melhoria da rede do Ensino Básico (1º Ciclo), do aumento do número de escolas do 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico e da construção de infra estruturas doutros níveis e tipos de Ensino, de que se realçam a Universidade da Madeira; Escolas Profissionais; Edifício Sede dos deficientes motores; Centros de Apoio Psico-Pedagógico.

No sistema desportivo

1. Activar o Conselho Desportivo Regional, com outra constituição, como órgão preferencial de consulta do Secretário Regional da Educação para a problemática do desporto Regional.
2. Estabelecer através de estudos próprios ou elaborados em colaboração, nomeadamente com os Serviços de Estatística: o perfil do desportista regional, o conceito social de desporto, a expressão social da actividade desportiva, a expressão territorial das práticas desportivas; os impactes da actividade desportiva no desenvolvimento regional.
3. Actualizar as cartas desportivas regionais.

4. Formar técnicos vocacionados para as novas práticas de teor eminentemente lúdico-desportivo e de características turístico-desportivas.
5. Implantar a efectivação dos Jogos Madeirenses a partir da experiência e modelo dos Jogos entre concelhos.
6. Reestabelecer os critérios que definam os regimes de apoio aos Clubes e Associações Desportivas, quer de nível financeiro, como logístico, bem ainda de suporte à obtenção de instalações próprias, com base nos indicadores disponíveis sobre índices de prestação efectiva de serviço público e de retorno de investimento.
7. Criar um Gabinete de Alta Competição de características interdepartamentais e que integre, em particular, a SRAS, a Uma e esta Secretaria
8. Implementar, no âmbito do GACA, as acções de formação e reciclagem dos técnicos responsáveis por atletas cuja possibilidade de participação nos jogos Olímpicos de Atlanta/96 seja previsível.
9. Estabelecer com a SRAS um modelo mais eficaz de Medicina Desportiva.
10. Cooperar com o INATEL em ordem a rentabilizar as campanhas de promoção da actividade físico- desportiva.
11. Fomentar, em cooperação com as Escolas e a Direcção de Emprego e Formação Profissional, as Férias Desportivas.
12. Sensibilizar os diversos agentes económicos para a sua comparticipação no desenvolvimento humano integral, via Lei do Mecenato Cultural.
13. Elaborar estudos em colaboração com outras Secretarias e Instituições Públicas e/ou Privadas, em ordem a procurar implementar:
 - a) A redefinição integral dos critérios de redistribuição das verbas do Fundo de Fomento de Desporto, quer em termos regionais como nacionais,
 - b) Um protocolo de abertura de linha(s) de crédito bonificada(s) ao Investimento Desportivo, em particular para as infra-estruturas, equipamento e meios de transporte.
14. Construir infra-estruturas, no quadro da lógica de Centros de Oferta Preferencial, um Pavilhão por Concelho e um Polidesportivo por Freguesia, e de que se se salientam o Complexo de Natação do Funchal, o Pavilhão Desportivo dos Barreiros, os Pavilhões da Ponta do Sol, da Calheta, de Porto Moniz, bem como o arrelvamento de campos de futebol.

No Emprego e Formação Profissional

1. Implementar o desenvolvimento da aprendizagem, em regime de alternância, no reconhecimento da Empresa como parceiro privilegiado da formação profissional.

2. Lançar um conjunto de acções de formação para todos, nos sectores de actividades mais diversos e com particular acuidade para a Administração Pública e Local; Agricultura; Artesanato; Construção Civil; Energia; Indústria; Pescas; Serviços e Turismo.
3. Desenvolver, em cooperação com outros organismos, a Formação Avançada em Tecnologias da Informação.
4. Implementar as acções de Informação e Orientação Escolar e Profissional.
5. Incrementar as acções de formação nos concelhos rurais, contando, para o efeito, com a unidade móvel de Formação e com os estabelecimentos de ensino da Região.
6. Cooperar com o Sistemas Educativo e desportivo formal, na implementação das Acções “Férias Desportivas” e Aprenda a Viver a Vida nas Férias”
7. Dotar o Centro Regional de Formação Profissional dos meios humanos, técnicos e materiais necessários para a elevação da qualidade dos serviços que presta.
8. Criar novas infra estruturas que permitam dar resposta às solicitações do mercado, em especial a construção do novo Centro Regional.
9. Controlar adequadamente as verbas do FSE.
10. Compatibilizar a organização das acções de fomento de emprego com as regras de acesso a apoios do FSE.
11. Apoiar a criação de actividades independentes que garantam postos de trabalho e promovam o surgimento de novas actividades.
12. Apoiar a criação de iniciativas locais de emprego com as regras de acesso a apoio do FSE.
13. Apoiar a criação de actividades de independentes que garantam postos de trabalho e promovam o surgimento de novas actividades.
14. Apoiar a criação de iniciativas locais de emprego.
15. Desenvolver programas de ocupação de desempregados.
16. Desenvolver medidas específicas de apoio à contratação de mulheres e de desempregados de longa duração.

QUADRO IV.1. PROGRAMAS DE GOVERNO, PLANOS DE MÉDIO PRAZO (PMP), RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO

I Governo –1976-1980	PIAPRA 1977-1980	Relatórios Anuais de Execução
<p>Objectivos gerais.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relançar e estruturar a economia; - Criação de infra estruturas materiais (portos aeroportos, edifícios hospitalares e escolares, saneamento básico etc.); - Criação de infra estruturas humanas (formação de quadros. <p>Objectivos específicos Educação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação e arranque do pré-primário; - Ensino Básico alargado; - Expansão do Ciclo Preparatório a todas as ilhas; - Apoio e desenvolvimento do ensino universitário. 	<p>Documento pioneiro do PMP, correspondendo à fase de arranque dos investimento regionais</p>	<p>Os relatórios gerais de execução limitam-se a fornecer informação sobre a execução dos programas, não sendo precedidos de qualquer análise conjuntural sobre a evolução económica ou sobre aspectos da execução.</p> <p>A desagregação espacial permite concluir pela coerência na distribuição do investimento com os objectivos definidos no programa</p>

II Governo – 1981-1984	PMP 1981- 1985	Relatórios Anuais de Execução
<p>Avaliação política - Atraso relativamente ao País.</p> <p>Objectivos gerais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Combate ao subdesenvolvimento cultural; - Possibilidade de acesso à educação nos vários graus - Escolaridade de 9 anos - Rede do ensino Básico em todas as ilhas - Implantação progressiva do pré-primário e complementar - Política de formação de quadros - Apoio à Universidade - Criação de condições nos complexos escolares para a prática desportiva 	<p>Programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - P1 Construções escolares ensino primário. - P2 Construções escolares para o ensino preparatório, secundário e normal. - P3 Instalações e equipamentos para o ensino superior. - Construção do património escolar e residências de estudantes. - Construções desportivas 	<p>Comenta-se no relatório de 1981 que as despesas de investimento foram canalizadas prioritariamente para o sector dos Transportes, Energia e Educação que absorvem 64% do investimento.</p> <p>Taxa de execução financeira –</p> <p>1981 - 98,7%</p> <p>1982 - 94%.</p> <p>1983 - 99,6%.</p> <p>1984 - 95,4%.</p> <p>Refere –se que entraram em funcionamento 216 salas de aula para o EP e 140 para os Prep. E Sec., estando em construção mais 40 e 218 respectivamente</p>

III Governo 1984-1988	PMP 1985-1988	Relatórios Anuais de Execução
<p>Auto-Avaliação - quatro anos de experiência enriquecedora que mostra que a avaliação feita no 1.º programa sem conhecimento dos dossiers correspondia à realidade e por isso exige continuação, tendo em vista o objectivo arranque para o progresso.</p> <p>Objectivos gerais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alargamento e modernização da rede de estruturas físicas: - Apoio à Acção Social Escolar em particular a alojamento de estudantes. - Assegurar à Universidade condições para o exercício das suas funções: - Melhoria do parque escolar dos Ensinos Preparatório, Secundário, Normal e Artístico: - Apoio ao desporto escolar e federado. - Formação de docentes e quadros 	<p>Introdução Geral de enquadramento externo na conjuntura nacional e internacional e da caracterização económica, social e cultural da região, identificando potencialidades e bloqueios, objectivos políticos gerais e sectoriais.</p> <p>Considerações – O investimento nos sectores sociais constitui o prosseguimento da política de recuperação do atraso em relação ao País. Os últimos oito anos permitiram um avanço extremamente significativo na cobertura escolar.</p> <p>Não se pode dizer que esteja já terminado o ciclo de implantação das grandes infra-estruturas, mas quanto ao essencial, elas estão concluídas ou em fase adiantada de execução. Opções</p> <p>Sectores económicos- agricultura e pescas e actividades transformadoras conexas, turismo e energia.</p> <p>Sectores sociais – Objectivo conseguir um equilíbrio justo e realista entre o social e o económico</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prosseguir a política de recuperação do atraso. - Fazer corresponder ao acréscimo da actividade económica uma melhor preparação da população activa para participar no processo produtivo - Melhoria de condições e qualidade de vida <p>Objectivos da Educação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criar condições de igualdade de acesso. - Inserir o funcionamento do sistema nas realidades e necessidades regionais. - Favorecer a progressiva e coordenada expansão do ensino pré-escolar. - Proporcionar ao sistema de ensino recursos humanos e materiais. - Apoiar esquemas de Acção Social Escolar. - Apoiar e facilitar o funcionamento do Ensino Particular. - Assegurar condições à Universidade que lhe permitam cumprir a sua missão. - Promover o desenvolvimento desportivo facultando uma diversificada rede de instalações e equipamentos e proceder a uma adequada formação de quadros 	<p>Programas</p> <ul style="list-style-type: none"> - P1 Instalações do Ensino Primário - P2 Instalações dos Ensinos Preparatório e Secundário - P3 Instalações do Ensino Superior. - P4 Aquisição de equipamentos para estabelecimentos de ensino - P5- Património escolar e residências. - P6 Instalações e actividades desportivas <p>Taxas de execução financeira</p> <p>1985 – 93,4%</p> <p>1986 – 79,3%</p> <p>1987 – 69%.</p> <p>1988 – 79%</p>

IV Governo 1988 – 1992	PMP 1989-1992	Relatórios anuais de execução
<p>Avaliação- A adesão ao projecto social democrata de desenvolvimento económico identifica-se com as aspirações dos açorianos. A acção do Governo alicerça-se no profundo conhecimento da realidade açoriana, dos seus problemas, prioridades e metas. É preciso prosseguir os objectivos da Educação, missão sempre incompleta.</p> <p>Objectivos Educação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Institucionalizar a Reforma do Ensino. - Operar a mudança de mentalidades perante a realidade, os conceitos pedagógicos e as exigências sociais. - Combater o analfabetismo. - Melhorar a actual rede e criar as estruturas físicas necessárias. - Apoiar o ensino particular. - Cooperar com a Comunicação Social e com as Autarquias. - Profissionalizar os professores. - Incentivar o ensino técnico profissional. - Reforçar o apoio à Acção Social Escolar. - Apoiar a educação especial. - Alterar os planos curriculares. - Apoiar a Universidade nos seguintes aspectos: instalações, recursos, bolsas de estudo, novos cursos, formação no exterior do corpo docente. 	<p>Introdução – Análise da situação económica e social e das políticas sectoriais, salientando, no enquadramento do contexto, os fundos estruturais europeus.</p> <p>Educação – descrição do estado da educação, estabelecendo a comparação entre as décadas de 80 e 90 em número de alunos, alfabetização, número de escolas, habilitações de docentes, taxas de insucesso.</p> <p>Estratégia global de desenvolvimento:</p> <p>Vectores da política de desenvolvimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento da produção e do emprego com melhoria da produtividade. - Humanização e desenvolvimento das prestações e serviços sociais. - Valorização cultural e ligações às comunidades açorianas no exterior. <p>No domínio da Educação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adaptação aos imperativos da reforma global do sistema de ensino cuja estratégia assenta em três grandes objectivos: <ol style="list-style-type: none"> 1.º - Generalização do acesso à educação. 2.º - Melhoria qualitativa do Sistema Educativo e sua adequação ao desenvolvimento regional e alargamento e modernização das infra- estruturas educativas. 3.º - Complementarmente ao sistema formal, a formação profissional através da implementação de programas apropriados, como uma via para o aumento da produtividade e uma melhor adequação da mão de obra às solicitações do mercado de trabalho p.67. <p>Medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Expansão progressiva da educação pré-escolar dados os seus benefícios no sucesso educativo ulterior. - Garantia da escolaridade generalizada. - Incentivo ao acesso ao ensino superior. - Alargamento e modernização da rede escolar. - Adaptação do sistema educativo à realidade socio-económica regional e à dinâmica do mundo do trabalho, privilegiando os planos de estudo de índole profissionalizante e programando para as instalações espaços especificamente adaptados a esses objectivos. - Dotação do sistema de ensino em termos quantitativos e qualitativos dos necessários recursos humanos. - Apoio aos esquemas de Acção Social Escolar. - Contribuição para a criação de hábitos de prática desportiva e promoção de estruturas físicas <p>Programação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa 1 Construções escolares - Programa 2 Aquisição de equipamentos para estabelecimentos de ensino. - Programa 3 Instalações e actividades desportivas 	<p>Programas</p> <ul style="list-style-type: none"> - P1 Construções escolares - P1.1 Pré-escolar e primário - P1.2 Preparatório e Secundário - P1.3 Ensino Superior - P1.4 Melhoria do parque escolar e residências de estudantes - P2 Aquisição de equipamentos para estabelecimentos de ensino. - P2.1 Pré-escolar e primário. - P2.2 Preparatório e Secundário. - P2.3 Ensino Superior. - P3 Instalações e Actividades desportivas P3.1 Instalações. - P3.2 Apoio a Actividades <p>Taxas de execução financeira</p> <p>1989 - 76,2%</p> <p>1990 – 86,4%</p> <p>1991 – 86,5%</p> <p>1992 – 59%</p>

V Governo 1992- 1995	PMP 1993-1996	Relatórios anuais de execução
<p>Auto-Avaliação - O progresso conseguido demonstra a capacidade de iniciativa gerada no quadro da Autonomia Regional e a eficácia do diálogo.</p> <p>Objectivo geral: vencer os novos desafios e apostar nos açorianos, pela promoção de uma cultura de responsabilidade e iniciativa.</p> <p>A educação, a formação e a orientação profissional são eleitos como factores do desenvolvimento integral. Aposto na juventude.</p> <p>Objectivos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacidade de escolher e de inovar. - Igualdade de oportunidades - Valorizar a aprendizagem do meio envolvente - Integração social dos deficientes - Reforço da Acção Social Escolar. - Valorizar a carreira profissional dos professores - Rede escolar - Desenvolver a orientação profissional - Melhoria da administração e gestão. - Ensino Superior: incentivos à frequência, apoio à criação de cursos e diversificação curricular, criação de estruturas de apoio para bolsas de pós-graduação. - 	<p>Introdução geral que contextualiza as envolventes externas nacionais e internacionais e desenvolve a situação interna regional nos vários sectores de actividade</p> <p>Objectivos de desenvolvimento e áreas de intervenção.</p> <p>Objectivos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer a Economia - Valorizar os recursos humanos - Melhorar as condições de vida. <p>Eixos de intervenção</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 – Dinamização da Actividade Económica. 2 – Desenvolvimento dos Recursos Humanos. 3 – Transportes e Energia. 4 – Ambiente e Qualidade de Vida 5 – Apoio Global. <p>As construções escolares são dois programas dentro do eixo de desenvolvimento dos recursos humanos com uma expressão de 6% no conjunto do programa que tem um valor correspondente a 19,8% do investimento total distribuído pela Saúde 11,5%, Trabalho Emprego e Formação Profissional 1,2% Juventude 1%.</p> <p>Educação</p> <p>Não seria razoável, nem realista fixar-se como objectivo a atingir o fortalecimento da economia sem que em paralelo, fossem criadas as condições conducentes à permanente valorização dos recursos humanos, nomeadamente nas áreas da educação, da formação profissional e da saúde. A transição de uma economia tradicional requer a manutenção e mesmo a intensificação de acções tendentes à valorização de recursos humanos p.68</p> <p>Programa - Construções Escolares:</p> <p>No enquadramento e descrição refere-se, que ao lado da escolaridade obrigatória e da sua universalização, o aumento das taxas de escolarização e a redução acentuada de das taxas de analfabetismo e das exigências qualitativas ao nível dos docentes e leva a adopção de uma estratégia conjunta com a Universidade dos Açores, visto que é a principal fonte da formação do professorado para o 2.º e 3.º ciclos e Ensino Secundário, estratégia que é ainda a base para uma melhor imagem do docente. Este processo passa pela criação, remodelação ou reestruturação de infra-estruturas, desde o jardim de infância à Universidade.</p> <p>Objectivos do programa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Construção, beneficiação e melhoria das instalações dos ensinos básico e secundário; - Construção de instalações para vários departamentos da Universidade dos Açores nos três pólos universitários, assim como para serviços e recuperação do edifício da Reitoria em PDL. - Programa de Equipamentos Escolares. <p>O enquadramento e descrição invocam o sucesso escolar, o gosto pela escola, os novos planos curriculares para pôr à disposição de docentes e futuros docentes (CIFOP da Universidade), à partida, o necessário equipamento, ligado ao seu magistério e à sua aprendizagem.</p> <p>Objectivos do programa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Satisfação pedagógica no enquadramento de cada área e de cada grau de ensino (do jardim de infância à Universidade) através da dotação necessária e possível de equipamento; - Tornar a escola em espaço agradável e motivador do sucesso escolar. <p>Melhorar a qualidade de ensino na Região</p>	<p>Observa-se que a fundamentação e os objectivos dos programas é no sentido da valorização dos recursos humanos, sem no entanto incluir um programa de formação, incidindo sobre construção e equipamento, o que não acontece com outros programas no mesmo eixo, designadamente, o Trabalho, Emprego e Formação Profissional e a Juventude</p> <p>Taxa de execução financeira</p> <p>1993 – P1 84,1% P2 80,4%</p> <p>1994 P1 93,6% P2 73,3%</p> <p>1995 P1 91% P2 94,2%</p> <p>1996 P1 68,7% P2 98,6%</p>

ANEXO V

TRATAMENTO ESTATÍSTICO DE DADOS

ANEXO V: TRATAMENTO ESTATÍSTICO DE DADOS

1. REGIÕES AUTÓNOMAS

1.1. Conceitos (INE)

Analfabeto – Todo o indivíduo com dez ou mais anos que não sabia ler nem escrever, ou seja, o indivíduo que é incapaz de ler e compreender uma frase escrita ou de escrever uma frase completa.

Taxa de Analfabetismo – Esta taxa foi definida com referência à idade a partir da qual uma pessoa, que acompanha o percurso normal do Sistema Educativo, deve saber ler e escrever. Considerou-se que essa idade correspondia aos dez anos, equivalente à conclusão do ensino básico, primário. Deste modo a fórmula utilizada é a seguinte :

$$\text{Taxa de analfabetismo} = \frac{\text{População com 10 ou mais anos que não sabe ler nem escrever}}{\text{População com 10 ou mais anos}}$$

1.2. Tratamento de dados

1.2.1. Gráficos 9.1 e 10.1.

Fonte: Quadro 2.1.1. Anuário Estatístico – Continente, Açores e Madeira

Censos 81 XII Recenseamento geral da população, resultados definitivos.

Quadros: 6.06; 6.08; 6.09; População residente segundo os níveis etários, de instrução e sexo.

Quadro: 1.01 População residente, população presente, famílias, núcleos familiares, alojamentos e edifícios

1.2.2. Gráficos 9.2 e 10.2.

Fonte: Censos 91 XIII Recenseamento geral da população, resultados definitivos

Quadro 1.03 População residente em 1981 e 1991, segundo a instrução e sexo e taxa de analfabetismo

Quadro 6.39 População residente, segundo o grupo etário, por qualificação académica e sexo

AÇORES (1981)

Escolarização	< 15 anos	15-34	35-64	> 64 anos	Total
Sabe ler e escrever	24048	7909	17782	8117	57856
Ensino Primário	9522	36561	24897	4832	75902
Ensino Preparatório	3182	13405	1923	273	18783
Ensino Secundário	28	9059	2749	310	12150
Curso de índole profissional		170	149	12	331
Ensino Médio		1158	1170	127	2455
Ensino Superior		809	837	174	1820

AÇORES (1991)

Escolarização	< 15 anos	15-34	35-64	> 64 anos	Total
Sabe ler e escrever	15274	65801	46783	9675	137553
Ensino Primário	9827	25511	34275	8088	77701
Ensino Preparatório	5435	21540	2993	451	30419
Ensino Secundário	12	15735	5512	709	21968
Curso de índole profissional		761	752	58	1571
Ensino Médio		663	1583	165	2411
Ensino Superior		1476	1655	199	3330

MADEIRA (1981)

Escolarização	< 15 anos	15 - 34	35-64	>64 anos	Total
Sabe ler e escrever	26592	7900	13872	4475	52839
Ensino Primário	10660	37904	20518	3368	72450
Ensino Preparatório	3343	14385	2286	328	20342
Ensino Secundário	87	10225	2764	402	13478
Curso de índole profissional		217	225	30	472
Ensino Médio		1118	1048	110	2276
Ensino Superior	1	656	110	188	1569

MADEIRA (1991)

Escolarização	<15 anos	15 - 34	35 -64	> 64 anos	Total
Sabe ler e escrever	16500	75411	47958	7978	147847
Ensino Primário	10016	27032	34376	6125	77549
Ensino Preparatório	6474	23872	4353	572	35271
Ensino Secundário	8	21580	6114	894	28596
Curso de índole profissional	2	539	398	52	991
Ensino Médio		710	1096	145	1951
Ensino Superior		1529	1607	197	3333

AÇORES: Gráficos 9.3 e 9.4

	Educação	Cultura	Saúde	S. Social	Emprego	Habitação
1981	12.9	0.8	7	2.8	0.8	5.1
1982	14.8	0.6	8.7	2.5	0.8	6.3
1983	16	0.4	8.2	2.4	0.7	6.1
1984	14.7	0.7	8.2	1.4	0.9	6.4
1985	8.6	0.6	5.7	1.7	0.9	9.7
1986	7.1	0.9	7.3	1.7	0.9	10.8
1987	6.3	1.7	6.4	2.1	0.8	8.7
1988	6.3	1.7	6.4	2.1	0.8	8.7
1989	8.3	4.1	5.1	2	2.9	9.3
1990	7.4	3.1	4.3	1.7	2.9	9.2
1991	8.4	3.3	5.7	1	2.1	9.2
1992	8.3	3	5.9	1	1.4	9
1993	7.6		10.7		0.6	
1994	7.6		13.9		1	
1995	7.1		14		0.8	
1996	7.3		12.4		0.9	

1.3.Figura 9.2

Ilha/Estabelecimento de Ensino	Entrada em funcionamento (Ano Lectivo)	Ano em que começou a funcionar			
		9.º Ano	10.º Ano	11.º Ano	12.º Ano
SANTA MARIA					
Escola Básica Integrada de Sta Maria	1972/73	1977/78	1985/86		1986/87
SÃO MIGUEL					
EB2,3 Roberto Ivens , Ponta Delgada	1971/72	-	-	-	-
EB2,3 Pe José João di Amaral, Lagoa	1972/73	1977/78	-	-	-
EB2, 3 de Arrifes, Ponta Delgada	1985/86	1986/87	-	-	-
EB2, 3 de Capelas, Ponta Delgada	1984/85	1985/86	-	-	-
EB2,3 Canto da Maia, Ponta Delgda	1882/83	1995/96		-	-
EB2, 3 Gaspar Frutuoso, Ribeira Grande	1971/72	1996/97	-	-	-
EB2,3 Rui Galvão de Carvalho, Ribeira Grande	1985/88	1988/89		-	-
Escola Básica Integrada da Maia	2000/01		-	-	-
EB2,3 de Vila Franca do Campo	1984/85	1987/88		-	-
Escola Básica Integrada de Nordeste	1983/84 Ed. Novo	1978/79	1995/96	1996/97	1997/98
Escola Básica Integrada da Povoação	1969/70	1969/70		1995/96	
EB3/S Antero de Quental, Ponta Delgada	1844/45	1850/51	1930/31		1976/77
EB3/S Domingos Rebelo, Ponta Delgada	1890/91	1990/91	1973/74	1974/75	1980/81
EB3/S das Laranjeiras, Ponta Delgada	1986/87	1987/88	1986/87	1987/88	1988/89
EB3/S da Ribeira Grande	1973/74	1973/1974		1981/82	
TERCEIRA					
EB2, 3 de Angra do Heroísmo	1982/83	1994/95	-	-	-
Escola Básica Integrada dos Biscoitos	1983/84	1985/86	-	-	-
EB2,3 Francisco Ornelas da Câmara	1972/73	1976/77	-	-	-
EB3/S Vitorino Nemésio, Praia da Vitória	1992/93	1994/95	1992/93	1993/94	1994/95
EB3/S Pe Jerónimo Emiliano de Andrade	1884/85		1968/69		1980/81
GRACIOSA					
Escola Básica Integrada da Graciosa	1971/72	1975/76	1995/96	1996/97	1997/98
SÃO JORGE					
Escola Básica Integrada da Calheta	1972/73	1979/80	1994/95	1995/96	1997/98
Escola Básica Integrada do Topo	1998/99	1999/00	-	-	-
Escola Básica Integrada das Velas	1972/73	1978/79	1994/95	1995/96	1996/97
PICO					
Escola Básica Integrada das Lajes do Pico	1976/77	1976/77	1985/86	1986/87	1987/88
Escola Básica Integrada de S. Roque do Pico	1977/78	1977/78	1986/87	1988/89	1994/95
EB3/S Cardeal Costa Nunes , Madalena	1996/97	1996/97 Passou externato particular para oficial			
FAIAL					
EB2,3 da Horta	1976/77	2000/01	-	-	-
EB3/S Dr Manuel de Arriaga, Horta	1936/37				1980/81
FLORES					
Escola Básica Integrada das Flores	1977/78	1977/78	1995/96	1996/97	1997/98
CORVO					
Escola Básica Integrada do Corvo	1996/97	1996/97	-	-	-

Fonte:SREAS: Direcção Regional de Educação

2. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

2.1. Quadro V 1. Composição do CNE

Presidente	Entidades representadas e n.º de representados Eleito por maioria absoluta de deputados em efectividade de funções na Assembleia da República	1
Órgãos de soberania	Assembleia da República	6
	Governo	7
Órgão Regional Autónomo	Assembleias Regionais das Regiões Autónomas	2
Administração Regional e Poder Local	Regiões Administrativas/ Comissões Coordenação Regionais ¹	5 2
	Associação Nacional de Municípios	
Escolas	Universidades do Estado, Estabelecimentos Públicos de Ensino Superior Politécnico, Escolas do Ensino Básico e Secundário	5
	Conselho Nacional de Juventude	2
	Associações de estudantes	2
	Estudantes trabalhador	1
	Associações patronais	2
	Associações Sindicais	2
Organismos juvenis e instâncias sociais	Sindicatos de Professores	2
	Associações de Pais	1
	Associações Científicas	2
	Associações pedagógicas	2
	Associações culturais	2
	Academia das Ciências	2
	Academia Portuguesa de História	2
	Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação	2
	Organizações Confessionais	1
Elementos cooptados	Entre personalidades de reconhecido mérito pedagógico e científico, por maioria dos membros em efectividade de funções	7

Fonte: Diploma Orgânico do CNE

2.2. Estruturas de funcionamento

Comissão Permanente: Presidente, vice-presidente, secretário permanente e dois vogais;

Comissões especializadas permanentes:

- 1ª Comissão - Educação Pré - Escolar e Ensino Básico.
- 2ª Comissão – Ensino Secundário.

¹ De acordo com o disposto no art.º 3º do Decreto Lei n.º 423/88 de 14 de Novembro enquanto não forem criadas as Regiões Administrativas estas são substituídas pelas Comissões de Coordenação Regional

- 3ª Comissão - Ensino Superior e Investigação Científica
- 4ª Comissão - Formação Profissional e Condições de Exercício da Profissão.
- 5ª Comissão – Educação de Adultos e Educação Extra-Escolar
- 6ª Comissão Formação Profissional
- 7ª Comissão Administração da Educação - Planeamento e Financiamento.

Em 1992, o número de comissões é reduzido para cinco em resultado da fusão da 1ª e 2ª comissões e da 5ª com a 6ª comissões, passando a designar-se a 1ª Comissão - Ensino Básico e Secundário e a 4ª Comissão - Educação de Adultos e Formação Profissional.

Plenário estrutura deliberativa máxima.

Conselho Administrativo: Presidente, vice-presidente e secretário geral.

2.3. Actividades desenvolvidas (1988/1994)

QUADRO V. 1. REUNIÕES REALIZADAS

Ano	Reuniões plenárias*	Comissões especializadas eventuais**	Comissões especializadas permanentes	Pareceres e Recomendações
1988/89	11	12	14	11 (10 + 1)
1990	7	-	11	5
1991	3	-	8	5 (4 + 1)
1992	6	-	8	3 (3+1)
1993	6	-	12	5 (4 + 1)
1994	4	-	3	4 (2 + 2)

Fonte: CNE (Documentação em arquivo)

* A lei prevê a realização de 4 reuniões anuais; ** Apenas no período de instalação

2.4. QUADRO V. 2. PARECERES E RECOMENDAÇÕES/RESULTADO DAS VOTAÇÕES

Parecer Recomendação	Assunto	Votos ²			Posição do CNE
		F	C	A	
1 /88	Criação e regulamentação da U. Aberta	26	0	0	Aprovação com reservas 3 declarações de voto
1/89	Gratuidade da Escolaridade Obrigatória – Acção Social Escolar	31	1	0	Aprovação 3 declarações de voto
2/89	Novo Regime de Acesso ao Ensino Superior	30	0	2	Recomenda a reformulação ou suspensão da lei 1 declaração de voto
3/89	Estatuto do Ensino Superior Particular	35	4	0	Aprovação favorável 2 declarações de voto
4/98	Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo não superior	29	2	1	Aprovação 2 declarações de voto
5/89	Formação de Educadores de Infância e de Professores do Ensino Básico	24	0	0	Sugere reformulação 5 declarações de voto
6/89	Novos Planos Curriculares dos Ensinos Básico e Secundário	30	0	0	Aprovação 4 declaração de voto
7/89	Manuais Escolares para o Ensino Básico e Secundário	30	0	0	Aprovação 1 declaração de voto
8/89	Estatutos dos Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnicos	25	4	1	Recomenda a apreciação pela Assembleia da República 4 declarações de voto
9/89	Desporto Escolar	20	0	7	Aprovação 3 declarações de voto
10/89	Educação Artística	25	0	4	Aprovação 2 declarações de voto
Recomendação 1/89	Acompanhamento do Processo de Implementação da Reforma	28	0	0	
1/90	Formação Técnica e Profissional do Ensino não superior	32	0	0	Recomenda uma maior concertação das políticas de formação dos recursos humanos e elabora a estrutura de um documento estratégico propondo a constituição de um conselho orientador da formação
2/90	Educação de Adultos Ensino Recorrente e Educação Extra Escolar	33	0	0	Recomenda um plano de Emergência adequado
3/90	Serviços de Orientação e Psicologia Educativa	22	0	9	3 Declarações de voto
4/90	Novo Modelo de Direcção e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário	28	5	4	10 declarações de voto
5/90	Formação Contínua dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário	18	3	7	Profunda modificação do Modelo da proposta governamental 3 declarações de voto
1/91	Medidas de Apoio às escolas isoladas e aos professores deslocados	28	0	5	Defende a proposta do Projecto de DL. do grupo Parlamentar do PS como Uma prioridade nacional Sem declarações de voto
2/91	Ensino e Difusão da Língua e Cultura Portuguesa no Estrangeiro	29	0	0	Favorável Sem declaração de voto
3/91	Programa de Educação cívica para a participação nas instituições democráticas	32	0	0	Concordância 2 declarações de voto

² F- A favor ;C – Contra; A - Abstenção

Parecer Recomendação	Assunto	Votos ²			Posição do CNE
		F	C	A	
4/91	Fundação Nacional para a avaliação das instituições de Ensino Superior Português	17	2	9	2 declarações de voto
1/92	Educação Artística nas áreas da Música, Dança, Teatro, Cinema e Audio - Visual	31	0	0	Aprova mas sugere um Programa de acção 3 declarações de voto
2/92*	Avaliação dos Alunos do Ensino Básico	26	3	0	1 declaração de voto
Recomendação 1/92*	Regime de Acesso ao Ensino Superior	43	0	1	3 declarações de voto (1 do relator)
Recomendação 2/92*	Dimensão Europeia da Educação	43	0	0	1 declaração de voto
1/93*	Documento de Orientação sobre o Ensino Superior em Portugal	45	0	0	Sugestão de orientações e Acções estratégicas. 2 declarações de voto
Relatório	Relatório sobre a Reforma dos Ensino Básico e Secundário	30	0	0	
2/93	Revisão do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo	23	3	5	Aprovado 5 declarações de voto
3/93*	Democratização e Qualidade de Ensino – Contributos para a análise da situação	33	0	0	Recomenda a avaliação de Programas em curso
4/93	Reestruturação dos Grupos de Docência e definição das Habilitações necessárias para a leccionação dos Ensinos Básico e Secundário	25	0	5	Sugere a criação de uma Entidade de certificação 3 declarações de voto
Recomendação 1/93*	Propostas e Recomendações para a definição de Linhas Orientadoras do Prodep II	26	1	6	
1/94*	A Educação Pré-Escolar em Portugal	42	0	0	Sugere a necessidade de Elaboração de um plano Para a educação pré-escolar
2/94*	Regime de Avaliação dos Alunos do Ensino Secundário	23	1	1	2 declarações de voto
3/94	Avaliação das Instituições do Ensino Superior	33	0	2	Levanta questões de fundo e reitera a disponibilidade para assumir um papel activo na preparação e acompanhamento do sistema que vier a ser criado no seguimento da lei em apreço
4/94	Desenvolvimento Pessoal e Social – Programa do 3.º Ciclo do Ensino Básico	31	1	2	Parecer desfavorável Sugestão de alternativa Pedagógica 1 declaração de voto

Fonte :CNE (Relatórios de Actividades)

Os pareceres e recomendações assinalados com * são iniciativa do CNE, os restantes foram produzidos a solicitação do Governo ou do Governo e partidos políticos com assento na Assembleia da República, caso em que o CNE emite *um único parecer conjuntamente e não sobre cada um deles*.³

³ In Relato da 5ª Reunião Plenária de 22 Fevereiro de 1989 p. 50 Relatório de Actividades 1989.

A coluna Posição do CNE regista o sentido do parecer emitido, salientando apenas os traços gerais relevantes.

Os trinta e cinco documentos votados registam um total de novecentos e noventa e seis votos, dos quais trinta são votos contra e oitenta e um correspondem a abstenções.

As declarações de voto podem exprimir, nuns casos, a justificação do sentido de voto, noutros, sublinham a concordância com o parecer e, noutros ainda, a discordância ou a afirmação de uma posição expressa pelo conselheiro ou conselheiros subscritores que não teve acolhimento no parecer final.

Sobre o número elevado de pareceres emitidos em 1989 pode ler-se o seguinte no Relatório de Actividades: “.. *sem dúvida que a conjuntura vivida se impunha legislar dentro de prazos legais na Regulamentação da Lei de Bases, e em que o Ministério da Educação pressionou o Conselho, por vezes de forma intolerável (Não esquecer que o Conselho chegou a ser acusado na Imprensa de retardar os diplomas da Reforma Educativa), o que constitui uma explicação para um tal desempenho. Isso, porém, não tira o mérito ao Conselho e antes pelo contrário acrescenta sobretudo se considerarmos que este órgão iniciava o seu funcionamento, de resto em condições de instalação material praticamente inexistente.* (Relatório de 1989 p.20).

Quadro V. 4. Registo de presenças das reuniões plenárias (1988/94)

	Data N.º Reuniões	Convocados	Presenças	% Presenças	Representação não assegurada	Observações
1. ^a	27/8/88	27	20	74%	-	O número de convocados corresponde ao n.º de conselheiros em efectividade de funções
2. ^a	19/10/88	-	-	-	-	Sem registo de presenças
3. ^a	16/11/88	-	-	-	-	Sem registo de presenças
4. ^a	11/1/89	36	3	91,6%		Projecto de parecer – Gratuidade de ensino
5. ^a	22/2/89	44	37	84%	Associações de estudantes	Projecto de Parecer Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo não superior
6. ^a	15/3/89	30	18	60%	Associações de estudantes Ensino Superior Organizações patronais Organizações confessionais	
7. ^a	5/4/89	30	22	73,3%		
8. ^a	19/4/89	47	30	63,8%	Associação N. Municípios Associações de Estudantes Organizações juvenis	
9. ^o	12/7/89	47	25	53,1%	Assembleias Regionais Açores e Madeira Associação de estudantes Organizações confessionais	
10. ^a	8/11/89	47	29	61,7%	Associação N. Municípios Associação de Estudantes	
11. ^a	20/12/89	50	28	40%	Assembleias Regionais Açores e Madeira Associação de estudantes Escolas Particulares	Projecto de Parecer da Educação Artística
12. ^a	21/2/90	52	31	59,6%	Organizações patronais Associações de Pais Organizações Confessionais	Dois elementos impedidos por exercerem funções de ministros das Finanças e do Ambiente
13. ^a	4/4/90	54	33	61,1%	Organizações Patronais	

	Data N.º Reuniões	Convocados	Presenças	% Presenças	Representação não assegurada	Observações
					Organizações confessionais Associações de estudantes	
14. ^a	9/5/90	51	40	78,4%		
15. ^a	27/6/90	51	35	68,6%		
16. ^a	25/7/90	52	30	57,6%	Assembleias Regionais Açores e Madeira Associações Pedagógicas Organizações confessionais	
17. ^a	7/11/90	52	43	82,6	Assembleias Regionais Açores e Madeira Organizações Patronais Associações Pedagógicas e Associações Científicas	Projecto de Parecer Formação Contínua de Professores
18. ^a	15/12/90	52	27	51,9%	Associações de Estudantes Organizações Juvenis Organizações confessionais	7 delegações de votos
19. ^a	6/2/91	52	37	71,1%	Associações de estudantes Organizações pedagógicas Organizações confessionais	8 delegações de voto
20. ^a	8/5/91	52	27	51,9%	Associação N. Municípios Associações de estudantes Organizações patronais Estudantes trabalhadores Organizações pedagógicas Organizações confessionais	2 delegações de voto
21. ^a	10/7/91	52	35	67,3%	Organizações pedagógicas	
22. ^a	26/2/92	54	38	70,3%	Associação N. Municípios Associações de estudantes Organismos Juvenis Organizações pedagógicas	
23. ^a	1/4/92	54	30	55,5%	Organizações Patronais Associação N. Municípios CCR	Projecto de Parecer Regime de acesso ao ensino superior
24. ^a	27/5/92	56	48	85,5%	Associação N. Municípios	
25. ^a	29/7/92	56	22	39,2%	Associação N. Municípios Escolas Públicas e Privadas	Projecto de Parecer Educação Artística ...
26. ^a	7/10/92	54	30	55,5%	Organizações confessionais Organizações culturais Organizações Patronais Associação N. Municípios	Só um partido político presente PS. 7 delegações de voto
27. ^a	16/12/92	53	34	64,4%	Associação N. Municípios Ensino Superior Associações de estudantes Estudantes trabalhadores	2 delegações de voto

	Data N.º Reuniões	Convocados	Presenças	% Presenças	Representação não assegurada	Observações
					Organizações pedagógicas	
28. ^a	10/2/93	56	45	80,3%	Associação N. Municípios Estudante trabalhadores	Orientação sobre o ensino superior ANP delegou voto I delegação de voto
29. ^a	17/3/93	56	34	60,7%	Organizações patronais Organizações pedagógicas Organizações juvenis	2 delegações de voto
30. ^a	9/6/93	56	44	78,5%	Associação N. Municípios Estudantes trabalhadores Organizações culturais	
31. ^a	14/7/93	56	44	78,5%	Organizações confessionais Escolas superiores Estudante trabalhador	
32. ^a	3/11/93	57	36	63,1%	Organizações patronais Trabalhador estudante Organizações pedagógicas Organizações confessionais	3 delegações de voto
33. ^a	30/11/93	57	25	43,8%	CCR Escolas superiores Ensino particular Organizações patronais Organizações confessionais	
34. ^a	2/3/94	57	38	66,6%	Sindicatos professores Estudantes trabalhador	
35. ^a	27/4/94	57	42	73,6%	Estudante trabalhador	
36. ^a	19/10/94	57	38	66,6%	Associações de estudantes Organizações confessionais	
37. ^a	20/12/94	57	30	52,6%	Organizações patronais Sindicatos Professores Associações de Estudantes Trabalhadores estudantes Organizações confessionais	

Fonte: CNE (Documentação em Arquivo)